

Organizadores
Carmen Guimarães Mehedff e
Cid Garcia

Metodologia para Formação de Gestores de Políticas Públicas

FLACSO/Brasil
Março 2005

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Trabalho e Emprego
Ricardo Berzoini

Secretário de Políticas Públicas de Emprego
Remígio Todeschini

Diretor do Departamento de Qualificação
Antonio Almerico Biondi Lima

Coordenadora-Geral de Qualificação
Eunice Léa de Moraes

© Copyright 2005 – Ministério do Trabalho e Emprego

Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SDE
Departamento de Qualificação – DEQ
Esplanada dos Ministérios · Bloco F · 3º Andar · Sala 300
CEP: 70059-900 · Brasília-DF
Telefones: (61) 317-6239/317-6004 · Fax: (61) 224-7593
E-mail: qualificacao@mte.gov.br

Tiragem: 1.000 exemplares (Venda Proibida)

Elaboração, Edição e Distribuição:
Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais – FLACSO
Sede Acadêmica Brasil
SCN · Quadra 06 · Bloco A · Sala 602
CEP: 70716-900 · Brasília-DF
Telefax: (61) 328-6341/328-1369
E-mail: flacsobr@flacso.org.br

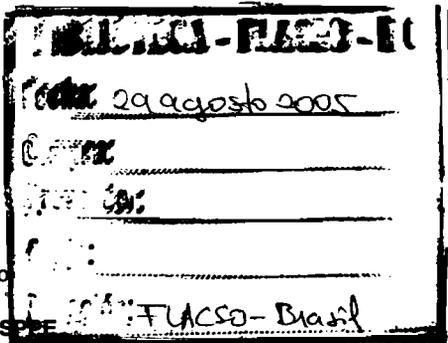
ISBN 85-86315-35-4

Ficha Catalográfica

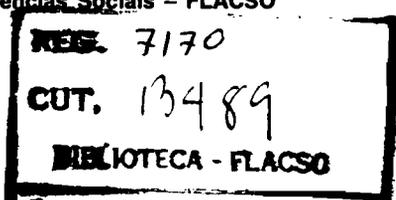
Metodologia para Formação de Gestores de Políticas
Públicas / Carmen Guimarães Mehedff, Cid Garcia,
organizadores. – Brasília : FLACSO, 2005.
228 p. ; 23 cm. – (Coleção Políticas Públicas de Trabalho,
Emprego e Geração de Renda)

1. Processos sociais. 2. Desenvolvimento social. 3.
Políticas públicas. I. Mehedff, Carmen Guimarães
II. Garcia, Cid. III. Série.

CDD 303
CDU 316.4



303
4567m



Obs.: Os textos não refletem necessariamente a posição do Ministério do Trabalho e Emprego

Sumário

Apresentação da Coleção PPTR	
Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda	7
<i>Ayrton Fausto e Silvia Yannoulas</i>	
Introdução	19
<i>Marcela Pronko</i>	
Parte I – FLACSO: Uma Metodologia para a Formação em	
Gestão Participativa de Gestores de Políticas Públicas	
A Metodologia FLACSO de Planejamento Estratégico e Gestão Participativa.	34
<i>Cid Garcia</i>	
Formação de conselheiros em Política Pública de Trabalho e Renda – PPTR	66
<i>Ricardo Ribeiro</i>	
A formação permanente de gestores para o fortalecimento da cidadania, por meio do uso intensivo da tecnologia	89
<i>Ivônio Barros Nunes</i>	
A preservação da memória institucional e o acesso ao saber técnico. Fundamentos para a qualificação de gestores da PPTR	116
<i>Célia Reis Camargo</i>	
Sistema Público de Emprego: Estado atual, perspectivas e horizontes futuros.	129
A visão do Ministério do Trabalho e Emprego <i>Remígio Todeschini</i>	
Parte II – Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores	144
<i>Carmen Guimarães Mehedff</i>	
Capítulo 1:	
Momento 1 do Planejamento: As Bases para o Processo de Qualificação	151
Capítulo 2:	
Momento 2 do Planejamento: A Definição da Estratégia Geral da Qualificação	161
Capítulo 3:	
Momento 3 do Planejamento: A Programação da Qualificação	171
Capítulo 4:	
Momento 4 do Planejamento: Avaliação e Registro da Experiência	182

Referências Bibliográficas da Parte II	192
Anexos da Parte II	194
Abreviaturas e siglas	198
Balço e Perspectivas da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil	203
<i>Autor Coletivo</i>	
Bibliografia Geral	226

Apresentação da Coleção

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda

*Ayrton Fausto¹ e
Silvia Yannoulas²*

O que é a FLACSO³

A Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) é um **organismo internacional, intergovernamental, autônomo**, fundado em 1957, pelos Estados latino-americanos, a partir de uma proposta da UNESCO.

A FLACSO tem o mandato institucional de:

- desenvolver a docência de pós-graduação, a pesquisa e a cooperação científica e assistência técnica, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações;
- apoiar o desenvolvimento e a integração dos países da América Latina e Caribe.

1 Formado em Direito, e Mestre e candidato a Doutor em Sociologia. Especializado em Estudos Latino-Americanos e Estudos do Trabalho, Diretor da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil e Responsável pelo Convênio MTE/FLACSO (1998-2004). ayrton@flacso.org.br

2 Formada em Ciências da Educação pela Universidade de Buenos Aires, Mestre e Doutora em Ciências Sociais pela FLACSO, especializada em estudos de latino-americanos e estudos de gênero. Membro da equipe de especialistas do Convênio MTE-FLACSO desde 1998, e atual coordenadora docente do PROESQ 2004. silvia@flacso.org.br

3 Informações adicionais: www.flacso.org.br

São seus membros, atualmente, **14 Estados latino-americanos**: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Honduras, Panamá, República Dominicana, Suriname. Conta com **10 unidades acadêmicas** localizadas em diferentes países da Região, sendo uma delas a Sede Acadêmica FLACSO/Brasil.

A **unidade da FLACSO** no Brasil foi criada em 1981, como projeto, tornando-se programa em 1984, e finalmente Sede Acadêmica em 1989, com base num Convênio de Sede firmado pelo Governo Brasileiro e ratificado pelo Congresso Nacional.

A Sede Acadêmica Brasil da FLACSO constitui uma expressão dos esforços nacionais e internacionais pela **construção de sociedades mais justas**, por meio da democratização da sociedade, da política, da economia e da cultura, pela crescente participação. Tem o propósito de contribuir à **construção de uma comunidade latino-americana de nações** (tarefa que obteve consagração constitucional no Brasil como objetivo nacional permanente).

São seus **objetivos gerais**:

- Contribuir à ampliação dos canais de contato, intercâmbio, apoio mútuo e ações conjuntas, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações, nas áreas de formação de pós-graduação, pesquisa, cooperação científica e assistência técnica e publicações, entre instituições governamentais e não-governamentais, da República Federativa do Brasil e dos demais países da América Latina e Caribe.
- Estimular e promover desta forma, a cooperação horizontal entre os países da região, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações, contribuindo para o desenvolvimento e integração dos países latino-americanos, em cumprimento ao mandato do Acordo Constitutivo da Instituição.
- Contribuir, por meio das medidas acima mencionadas, à superação da carência histórica de canais adequados de contato, intercâmbio e cooperação mútua entre o Brasil e os demais países da Região, especialmente no campo das Ciências Sociais e suas aplicações, carência que constitui um obstáculo à integração regional.

As atividades da FLACSO no Brasil obedecem à **diretriz** de privilegiar a **cooperação com**: governos (federal, estaduais e municipais); universidades; representações da sociedade civil; e outros organismos intergovernamentais. São **objetos dessa cooperação** as políticas públicas, na área social, e os processos de integração supranacional (especialmente Mercosul).

Visando o cumprimento desta missão, a FLACSO/Brasil desenvolveu:

- uma **Metodologia de Qualificação para a Gestão Participativa**, centrada no setor público, com mais de 20 anos de experiências bem sucedidas na América Latina e no Caribe;
- um **Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP)**, precedido pelo **Programa de Doutorado em Ciências Sociais** (1987-1998), realizado em conjunto com a Universidade de Brasília, atualmente em processo de reformulação, e complementado recentemente pelo **Diplomado Superior em Políticas Públicas de Trabalho e Renda** – Curso de Especialização em PPTR⁴;
- um **Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos (SIEL)**, em processo de implantação.

Políticas Públicas de Trabalho e Geração de Renda

Desde 1988, a FLACSO/Brasil tem desenvolvido uma experiência continuada de cooperação com o Ministério do Trabalho e Emprego (antigo Ministério de Trabalho – MTb, atualmente, MTE)⁵. A cooperação MTE – FLACSO consolidou-se com o **Acordo de Cooperação entre o Governo Brasileiro e a FLACSO/Brasil**, celebrado em 1998 e ampliado sucessivamente em 1999/2000, em 2001/2003, em 2003 e em 2004, para a implementação de um projeto de formação de gestores e outros atores estratégicos da PPTR.

Entre 1998 e 2004 foram realizadas as seguintes ações no contexto da Cooperação mencionada:

- *1998-1999: formação de equipes técnicas a cargo das ações de qualificação profissional nas 27 Secretarias Estaduais de Trabalho (STbs), 1.000 técnicos e técnicas, no processo de discussão das diretrizes do PLANFOR 1999-2002, bem como na organização do processo de planejamento dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs)⁶;*

4 A expressão “**Política Pública de Trabalho e Renda**” (PPTR) é aqui utilizada para referir-se, primordialmente, ao conjunto de mecanismos financiados pelo FAT, a partir de 1993: crédito popular, seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, programas de geração de emprego e renda, informações sobre o mercado de trabalho e qualificação profissional.

5 Ver: MTb – FLACSO, *Encontro sobre arbitragem na solução dos conflitos do trabalho – Documento Final*. Brasília: Ministério do Trabalho, 1990.

6 Sobre esses processos qualificação de atores estratégicos (técnicos e técnicas, projeto REPLANFOR), ver: FAUSTO, A., GARCIA, C. & ACKERMANN, W. (orgs.), *Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs) 1999-2002*. São Paulo: FLACSO – UNESP, 2001.

- 1998-1999: *qualificação de membros dos 27 Conselhos/Comissões Estaduais de Trabalho (CETs), 600 conselheiros e conselheiras*, para elaboração de planos desses conselhos objetivando a gestão e supervisão descentralizadas da PPTR⁷;
- 2000-2004: *formação de formadores/seminários acadêmicos do SIP*: qualificação (avançada e continuada) de gestores, avaliadores, conselheiros, pesquisadores e multiplicadores das 27 Unidades da Federação, por meio de seminários acadêmicos do SIP⁸ (até fevereiro de 2005, se registram 220 beneficiários diretos de uma ou mais ações de qualificação de atores estratégicos; 1.106 gestores de políticas públicas de trabalho foram beneficiários indiretos⁹; e 103 estudantes do SIP foram aprovados em um ou vários dos seminários acadêmicos do SIP).
- 2002-2004: *produção de material didático e metodologia para qualificação de atores estratégicos de nível estadual e municipal* (dois livros e um CD-ROM);
- 2003: *Seminário de Sensibilização “Gênero e Raça na PPTR”*: destinado à qualificação de 30 atores estratégicos no combate à

7 Sobre esses processos de qualificação de atores estratégicos (conselheiras e conselheiros, projeto REPLANFOR), ver: VOGEL, A. & YANNOULAS, S. (orgs.), Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. São Paulo: FLACSO – UNESP, 2001.

8 Sobre os oito seminários acadêmicos do Projeto FORMAP – 2000/2001, ver “Introdução”, in: FAUSTO, A. & YANNOULAS, S. (orgs.), Anais do Seminário Internacional – Idéias Sociais e Políticas na América Latina e Caribe – Estudos Comparados das PPTRs. Brasília: FLACSO – Intertexto, 2002. Sobre os três seminários acadêmicos realizados em 2002 pelo Projeto *Milenium* 2001/2002, ver “Introdução”, in: FAUSTO, A., PRONKO, M. & YANNOULAS, S. (orgs.), Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe. Brasília: FLACSO – Abaré, 2003. Sobre os três seminários acadêmicos realizados em 2003 (Projetos *Milenium* e PROESQ 2003 da FLACSO/Brasil), ver “Introdução”, in: PRONKO, M. & MEHEDFF, C. (orgs.), Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho. Brasília: FLACSO – Abaré, 2004. Sobre a Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores, realizada em 2004 no contexto do ProEsQ 2004, ver “Introdução” e Parte II deste livro.

9 Os multiplicadores formados por meio de três oficinas instrumentais de formação de multiplicadores (realizadas em 2002/3 e 2004/5) coordenaram, pela sua vez, processos locais de formação de gestores e outros atores estratégicos da política pública de trabalho (1.106 beneficiários indiretos). Em 2002 houve 748 beneficiários indiretos, formados pelos 27 multiplicadores e multiplicadoras que participaram integralmente das duas primeiras oficinas. Em 2005 houve 358 beneficiários indiretos, formados pelos 16 multiplicadores e multiplicadoras que participaram integralmente da terceira oficina. Foram realizados processos locais de qualificação de conselheiros e outros gestores estaduais e municipais de trabalho nos seguintes 17 estados: Alagoas (2002 e 2005), Amapá (2005), Ceará (2005), Espírito Santo (2005), Goiás (2002 e 2005), Maranhão (2005), Minas Gerais (2002 e 2005), Pará (2002), Paraná (2002), Rio Grande do Norte (2002 e 2004), Rio de Janeiro (2002), Rondônia (2002 e 2005), Roraima (2002 e 2005), Santa Catarina (2005), São Paulo (2002), Sergipe (2002) e Tocantins (2005). No Distrito Federal não houve condições de realizar o processo local (2004).

discriminação no mundo do trabalho (especialmente, Coordenadores dos Núcleos de Combate à Discriminação e Promoção da Igualdade das Delegacias Regionais de Trabalho).

A primeira fase da parceria MTE – FLACSO/Brasil (1998-1999) conforme pode ser observado a partir dos dados anteriormente mencionados, consistiu no desenvolvimento de dois programas nacionais de qualificação de gestores de políticas públicas de trabalho em grande escala, um deles destinado à formação de técnicos das secretarias estaduais (1.000 técnicos qualificados em 1998); e outro destinado à formação de conselheiros estaduais (600 conselheiros qualificados em 1998/1999). Nessa primeira fase, a qualificação dos mencionados gestores foi realizada *in situ* (por meio da realização de três oficinas de trabalho em cada uma das Unidades da Federação), com uma orientação prática e sem certificação.

O amadurecimento da parceria MTE – FLACSO, o empenho dos participantes e docentes dos programas nacionais mencionados, a limitação dos recursos disponíveis, e a mudança nas demandas dos gestores e do próprio MTE levaram a uma reformulação dos demais programas de qualificação implementados no contexto da Cooperação MTE – FLACSO. Assim, numa segunda fase (1999-2000), as atividades docentes desenvolvidas pela FLACSO/Brasil assumiram características de seminários acadêmicos do SIP, trabalhando em escala reduzida (até 30 participantes em cada seminário acadêmico).

As atividades docentes passaram a ser oferecidas com um duplo propósito/finalidade: a) para aqueles que tivessem interesse específico e completassem a totalidade das exigências do seminário acadêmico do SIP foi outorgado certificado de aprovação (estudante do SIP, individual); e b) para aqueles que estivessem interessados (individual ou institucionalmente) em participar da qualificação oferecida, porém não possuíssem curso superior ou não desejassem obter créditos de pós-graduação, foi outorgado o certificado de participação (e destarte foi mantida a função original de formação de gestores orientada à prática).

Finalmente, numa terceira fase (2002-2004), a partir da experiência dos bem sucedidos seminários acadêmicos do SIP e das demandas de alguns dos estudantes do SIP, à oferta pedagógica já descrita foi acrescentada a possibilidade adicional *individual e pessoal* de que os estudantes que fossem aprovados num conjunto de 8 seminários acadêmicos pudessem obter o título de Especialista em PPTR¹⁰. Por outro lado, também nes-

10 Uma primeira turma experimental, constituída pelos sete estudantes com maior aproveitamento dos seminários acadêmicos oferecidos pelo SIP até 2001, realizou seus estudos de especialista em PPTR no período 2002-2003 (três especialistas formadas). Aplicando o mesmo procedimento, foi constituída uma segunda turma, de 23 estudantes, realizando seus estudos no período 2004-2005.

sa terceira fase, foram realizadas ações específicas tendentes à sistematização e ampla difusão da metodologia de formação de gestores (duas publicações e um CD-ROM), bem como um esforço adicional para incorporação de outros atores da PPTR (Núcleos de Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão, das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs).

Além disto, a FLACSO/Brasil, mediante **convênios específicos com governos estaduais**, contribuiu para o desenvolvimento da PPTR nos estados de Ceará e Pará, qualificando atores estratégicos (conselheiros e técnicos estaduais e municipais), avaliando o funcionamento dos mecanismos de crédito, elaborando cadastros de entidades executoras de qualificação profissional, entre outros aspectos.

Adicionalmente, a FLACSO/Brasil contribuiu para a **projeção na América Latina e internacional da experiência brasileira em educação profissional e outros mecanismos da PPTR**, participando de maneira paralela de projetos em parceria com:

- CINTERFOR (harmonização da PPTR na América Latina e Caribe),
- Fundo de Igualdade de Gênero da CIDA (gênero e raça na PPTR),
- IPE/UNESCO (Serviço Civil Voluntário no Estado do Rio de Janeiro),
- OIT (diversidade na educação profissional no Brasil: análise de experiências inovadoras de gênero),
- PRIGEPP/FLACSO-Argentina (formação de especialistas em políticas de gênero e mundo do trabalho),
- UNESCO (harmonização da PPTR na América Latina e Caribe).

Pela trajetória institucional anteriormente descrita, podemos dizer que a FLACSO/Sede Acadêmica Brasil está em sintonia com os desafios da qualificação social e profissional¹¹, colocados pelo MTE desde 1998, pois:

- Suas diretrizes e atividades vinculam a qualificação a um projeto de desenvolvimento de caráter incluyente, procurando a redução das desigualdades e o fim da discriminação (de gênero, de raça/cor, regionais, entre outras);
- Suas diretrizes e atividades procuram apoiar processos de consolidação gradativa dos conselhos (estaduais e municipais) de trabalho como espaços para a negociação tripartite e multipartite, para a

11 "Define-se qualificação social e profissional, no âmbito desta resolução, como aquela que permite a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho, com efetivo impacto para a consecução dos objetivos descritos no art. 2º" (segundo parágrafo do art. 1 da Resolução CODEFAT 333, de 2003).

explicitação do dissenso e a construção do consenso, para a deliberação e o controle social sobre a utilização dos recursos públicos;

- Suas diretrizes e atividades visam articular os diferentes níveis da formulação, execução e avaliação participativas da PPTR (CODEFAT/CET/CMT);
- Suas diretrizes e atividades procuram integrar as diferentes dimensões da PPTR e a PPTR às demais políticas sociais;
- Suas diretrizes e atividades objetivam o aprofundamento da efetividade social das ações de educação profissional, possibilitando um melhor atendimento das demandas das populações prioritárias, bem como a democratização e ampliação da participação e do controle social sobre a PPTR (incluída aqui a de qualificação).

O patamar ideal de Política Pública de Trabalho e Geração de Renda está longe de ser alcançado, daí a importância dos desafios colocados. Entretanto, no desenvolvimento da Cooperação MTE – FLACSO, constatamos a existência e o potencial de alguns elementos chaves dos atores estratégicos envolvidos para atingir aquele patamar:

- o anseio dos gestores e gestoras de políticas públicas no sentido de aumentar e aprofundar os conhecimentos adquiridos, e reverter esses novos conhecimentos numa prática político-técnica mais democrática e justa;
- o empenho dos gestores e gestoras de políticas públicas visando mobilizar e maximizar o rendimento dos recursos (sempre insuficientes) disponíveis;
- a gradativa consolidação de redes estaduais e nacionais de gestores e outros atores estratégicos articulados (vertical e horizontalmente), a partir da realização de atividades de qualificação conjunta;
- a rotatividade dos gestores e gestoras de políticas públicas, sim, mas quase sempre permanecendo vinculados à *res publica*, isto é: se incorporando, seja como técnicos, seja como conselheiros, seja como avaliadores ou executores de outras políticas públicas, o que geralmente leva à tentativa de aplicação de conhecimentos adquiridos bem como de articulação de diversas políticas públicas;
- e, finalmente, a descoberta da imensa alegria que produz a possibilidade de multiplicar as experiências de qualificação vivenciadas.¹²

12 No fórum virtual da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores (portal da FLACSO/Brasil, 2004/2005), foi explicitado, de maneira clara e contundente, a tensão prévia que os processos locais de qualificação sob responsabilidade dos multiplicadores geravam nos participantes envolvidos (denominada pelos multiplicadores de TPE – tensão pré-evento), bem como a grande satisfação após a comprovação do interesse e da qualidade na participação dos gestores locais nos mencionados eventos locais (APE – alegria pós-evento).

Coleção PPTR

A Coleção PPTR é um conjunto integrado por **16 livros e 2 CD-ROMS**, que pretende sistematizar e difundir a produção conceitual – teórica e de reconstrução histórica –, metodológica e técnica, elaborada e/ou utilizada pela FLACSO/Brasil em processos de formação de atores estratégicos para a construção da PPTR e seus mecanismos ou dimensões no Brasil: Seguro-Desemprego, Crédito Popular, Intermediação, Qualificação, e Produção de Informações sobre o Mercado de Trabalho. Foi financiada, fundamentalmente, com recursos do FAT por intermédio dos sucessivos convênios MTE-FLACSO/Brasil.

As publicações foram concebidas, em sua grande maioria, tendo em vista os obstáculos e avanços experimentados pelos conselheiros, técnicos, executores e avaliadores, entre outros atores direta ou indiretamente envolvidos com a construção e gestão da PPTR. Portanto, de modo a lograr a maior precisão possível quanto ao impacto desejável, **foram selecionados os temas que surgem como os mais importantes para os diversos gestores de políticas públicas de trabalho e geração de renda** anteriormente mencionados.

O **público preferencial** de tais publicações é, pois, aquele da lida diária, os que estão, efetivamente, assentando os tijolos dessa obra em progresso que é uma PPTR orientada pelos princípios democráticos do desenvolvimento com equidade, da ampliação da participação, da autonomia e da descentralização.

As publicações incluídas na coleção têm ambições de, além da necessária função de **memória técnica a serviço do conjunto de instituições dedicadas à formação dos atores estratégicos da PPTR**, tornar-se interessantes ferramentas de trabalho para gestores, planejadores, executores e avaliadores, uma vez que contribuem para a reflexão sobre PPTR, indicando inclusive algumas sendas possíveis para sua consolidação.

Compõem a Coleção PPTR as seguintes publicações:

- 1. O ENSINO DE OFÍCIOS ARTESANAIS E MANUFATUREIROS NO BRASIL ESCRAVOCRATA** (do Prof. Luiz Antonio Cunha, publicado em co-edição com UNESP);
- 2. O ENSINO DE OFÍCIOS NOS PRIMÓRDIOS DA INDUSTRIALIZAÇÃO** (do Prof. Luiz Antonio Cunha, publicado em co-edição com UNESP);
- 3. O ENSINO PROFISSIONAL NA IRRADIAÇÃO DO INDUSTRIALISMO** (do Prof. Luiz Antonio Cunha, publicado em co-edição com UNESP);

Tratando mais especificamente de questões conceituais sobre a educação profissional (EP), a trilogia de Cunha nos oferece um minucioso **panorama histórico da educação profissional no Brasil**, desde o período escravocrata, prosseguindo até o ensino profissional na virada do século, além de abordar questões contemporâneas, a exemplo da proposta de mudança de paradigmas preconizada pelo MTE desde 1995.

4. PLANEJANDO COM FOCO NA DEMANDA DO MERCADO DE TRABALHO: Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional/PEQs 1999-2002 (organizado por Ayrton Fausto, Cid Garcia e Werner Ackermann e publicado em co-edição com UNESP);

5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA E CONTROLE DEMOCRÁTICO: A Qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil (organizado por Arno Vogel e Silvia Yannoulas e publicado em co-edição com UNESP);

Minucioso registro das intervenções levadas a termo pela FLACSO/Brasil nas 27 Unidades da Federação no período 1998-1999, com detalhamento da metodologia utilizada, e dos produtos amadurecidos durante os seminários conceituais e construídos em oficinas de trabalho. Essas duas publicações reproduzem os documentos conceituais e o marco normativo trabalhados, além de realizar um balanço geral da qualificação realizada por meio dos **Programas Nacionais de Formação de Técnicos e de Formação de Conselheiros Estaduais de Trabalho** (Projeto REPLANFOR), e oferecer propostas para a melhoria da atuação dos atores/instâncias envolvidas com as ações da PPTR.

6. EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL (organizado por Célia Camargo e publicado em co-edição com UNESP);

Volume elaborado a partir da coleta de **experiências inovadoras no âmbito dos PEQs** durante o Programa Nacional de Formação de Técnicos Estaduais de Trabalho (1988/1999). Essa publicação surge da necessidade de socialização e multiplicação daquelas experiências, buscando contribuir com a proposta de avanço conceitual e metodológico da educação profissional, não restrita a aspectos pedagógicos (cursos), ressalva que acena, por exemplo, para a vital importância da promoção e consolidação da articulação institucional (construção de parcerias).

7. TRABALHANDO COM A DIVERSIDADE NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais (organizado por Arno Vogel e publicado em co-edição com UNESP);

Essa publicação lança um olhar mais específico sobre três questões fundamentais para qualquer debate sobre políticas públicas de trabalho orientado pelos princípios democráticos de desenvolvimento econômico com equidade: **raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais**. Qualquer estratégia de desenvolvimento social que se pretenda conseqüente exige medidas de ação afirmativa para os desiguais – principalmente em países (como o Brasil) com uma injusta distribuição da renda e alijamento de diversos e numerosos contingentes populacionais do mercado de trabalho. Em conseqüência, são abordadas questões do acesso preferencial a oportunidades de qualificação profissional e aos benefícios dos demais componentes da PPTR, de setores caracterizados por exclusões derivadas de raça/cor, relações de gênero, ou por serem portadoras de necessidades especiais.

8. ATUAIS TENDÊNCIAS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL (organizado por Silvia Yannoulas e publicado em co-edição com Paralelo 15);

9. CONTROLE DEMOCRÁTICO, DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO (organizado por Silvia Yannoulas e publicado em co-edição com Paralelo 15);

10. ANAIS DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL: IDÉIAS SOCIAIS E POLÍTICAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE (organizado por Ayrton Fausto e Silvia Yannoulas, publicado em co-edição com Intertexto);

Essa trilogia organiza a produção elaborada, apresentada e discutida pelos docentes-pesquisadores de FLACSO/Brasil com os participantes dos **processos de formação de gestores de políticas públicas de trabalho realizados no ano de 2000** (Projeto FORMAP), já com o formato do SIP, abordando: planejamento e avaliação de políticas públicas, orientações dos organismos internacionais em matéria de educação profissional, políticas de ensino médio e ensino técnico comparadas no Cone Sul, comparação das políticas educativas de qualificação profissional desenvolvidas pelos Ministérios de Trabalho e de Educação do Brasil, reestruturação produtiva e desemprego no Brasil, potencialidades e entraves dos processos de descentralização da PPTR, primeiras aproximações ao perfil dos atores estratégicos na formulação e gestão da PPTR, entre outros temas relevantes.

11. TRABALHO, RENDA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL (de Carmen Guimarães Mehedff, publicado em co-edição com Editorial Plano);

Espécie de **texto síntese das anteriores publicações** da Coleção PPTR, visando facilitar sua assimilação pelos atores estratégicos da PPTR e, especialmente, pelos membros dos Conselhos e Secretarias Municipais de Trabalho. Composto de perguntas e respostas, procura sistematizar as questões e dúvidas mais freqüentes destes atores, tais como observadas nos processos de formação realizados, resumindo nas respostas as principais contribuições do material disponível na coleção PPTR a seu debate e formulação de alternativas de ação. Seu foco está mais no conteúdo do que na metodologia para a formação de gestores de políticas públicas.

12. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE – Tomo I: Processos de Integração Supranacional e Articulação de Políticas Públicas (organizado por Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Silvia Yannoulas, publicado em co-edição com Editorial Abaré);

13. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE – Tomo II: Harmonização de Políticas Públicas de trabalho no Mercosul (organizado por Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Silvia Yannoulas, publicado em co-edição com Editorial Abaré);

Esses dois volumes incluem os materiais elaborados, apresentados e discutidos pelos docentes-pesquisadores da FLACSO/Brasil e convidados especiais com os participantes do **Seminário Internacional sobre Harmonização de Políticas Públicas de Trabalho** realizado em 2002, cujas temáticas centrais foram: os processos de integração supranacional e a articulação de políticas públicas – com foco privilegiado na harmonização das políticas públicas de emprego e renda (UE, TLCAN e, particularmente, Mercosul); a formação profissional na integração regional; o método comparativo e sua aplicação ao estudo da PPTR; a integração dos diversos mecanismos da PPTR; a harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva dos atores: governos, trabalhadores e empresários.

14. A CONVIDADA DE PEDRA – MULHERES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA (organizado por Silvia Yannoulas, publicado em co-edição com Editorial Abaré);

A décima quarta publicação da Coleção constitui um dos produtos do **Projeto “Mulheres e Políticas Públicas de Trabalho e Renda – entre a descentralização e a integração supranacional: Um olhar a partir do Brasil (1988-2002)”**, desenvolvido na Sede Acadêmica Brasil da FLACSO durante o período 1998-2003. Tal projeto materializa a orientação institucional de máxima integração entre suas atividades de pesquisa,

docência, e cooperação científica, e entre suas prioridades temáticas. O livro apresenta uma análise geral da temática das mulheres no mundo e nas relações de trabalho com foco no Brasil e no MERCOSUL, abordando, desde uma ótica de gênero, questões como a formulação descentralizada de políticas públicas de trabalho, com ênfase na educação profissional; a tendência integradora na formulação de políticas públicas de trabalho e o próprio processo de formulação das mesmas.

15. DIÁLOGO SOCIAL, HARMONIZAÇÃO E DIVERSIDADE NO MUNDO DO TRABALHO (organizado por Marcela Pronko e Carmen Guimarães Mehedff, publicado em co-edição com Editorial Abaré);

Esse volume da Coleção organiza a produção elaborada, apresentada e discutida pelos docentes-pesquisadores de FLACSO/Brasil, e por docentes e pesquisadores convidados, com os participantes do **Seminário Internacional realizado no ano de 2003**, abordando as seguintes questões: diálogo social, corpos colegiados e intervenções locais; processos de integração supranacional e harmonização de políticas públicas de trabalho e renda; diversidade no mundo do trabalho, e a proposta de PPTR para o período 2004-2007. Também inclui uma atualização do perfil dos atores estratégicos na formulação e gestão da PPTR, com base nos dados dos participantes das atividades realizadas no contexto do Convênio MTE – FLACSO/Brasil.

16. METODOLOGIA PARA A FORMAÇÃO DE GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS (organizado por Carmen Guimarães Mehedff e Cid Garcia, publicado em co-edição com a Editorial Abaré, 2005).

Espécie de **texto síntese das anteriores publicações** da Coleção PPTR, visando sistematizar e problematizar a metodologia de formação de gestores de políticas públicas. Numa primeira parte, reúne contribuições diversas sobre questões gerais da metodologia (metodologia participativa, educação de adultos, aplicação de novas tecnologias em programas de qualificação de gestores, memória técnica e registro de processos de qualificação, entre outros), além de oferecer uma visão ampla e contextualizada do Sistema Público de Emprego hoje. A segunda parte, organizada por Carmen Mehedff, sistematiza a produção da FLACSO no contexto do convênio junto ao MTE, focando neste caso na questão metodológica da formação de atores estratégicos da PPTR.

Os **dois CD-ROMS** que integram a Coleção PPTR, e que incluem na íntegra, e entre outros materiais de interesse, a maioria das publicações mencionadas, são:

- a) *Construindo a Nova Cidadania – Formação de Gestores e Formadores em Políticas Públicas de Trabalho e Renda*, FLACSO, Brasília, 2001.
- b) *Trabalho, Renda e Participação Social*, FLACSO, Brasília, 2002.

Introdução

Gestão participativa e qualificação permanente de gestores de políticas públicas¹

Marcela Pronko²

A partir dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1998, uma nova forma de pensar e de fazer política vem se delineando no Brasil. Os princípios de participação, descentralização e controle social norteiam a elaboração e gestão de políticas públicas e afirmam que a responsabilidade social deve ser compartilhada entre Estado e sociedade civil. O princípio de participação supõe a ampliação do espaço público, através da intervenção consciente e informada dos atores sociais envolvidos nas diversas áreas de definição de políticas.

A Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR), definida nesses moldes, incorpora, assim, na sua formulação e gestão, um número crescente de atores estratégicos que refletem, além da diversidade geográfica, experiências e pontos de vista diferentes sobre o que deveria ser essa política pública. Para que a atuação desses atores contribua, efetivamente,

¹ Grande parte do conteúdo desse subtítulo foi extraído de: FLACSO (2004), Projeto Especial de Qualificação – Segunda Versão (2004-2007), Brasília, apresentado ao Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego.

² Licenciada em Ciências da Educação pela Universidad Nacional de Luján (Argentina). Mestre em Educação Brasileira e Doutora em História Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF/Brasil). É Professora *ad honorem* da Universidad Nacional de Luján (Argentina) e Professora-Pesquisadora Internacional da FLACSO/Brasil, colaboradora da Oficina Instrumental de Multiplicadores – 2004. pronko@uol.com.br

para a construção da política, faz-se necessária uma qualificação continuada que os habilite para entender os mecanismos, dimensões, problemas e potencialidades da PPTR assim definida. Destarte, essa qualificação apresenta desafios particulares.

Do ponto de vista quantitativo, desde a criação do sistema tripartite e paritário, multiplica-se de maneira acelerada o número de pessoas envolvido nas tarefas de formulação, gestão e avaliação participativas e colegiadas da PPTR³. Sem contar com os atores estratégicos novos, com fundamento nas mudanças introduzidas pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) (por exemplo, aqueles das Delegacias Regionais do Trabalho – DRTs), o conjunto de pessoas que gerenciam a qualificação profissional – que é apenas uma das várias dimensões da PPTR – já supera as 60 mil, e tende a crescer, estimando-se neste momento um conjunto potencial de atores estratégicos da PPTR de mais de 100 mil pessoas.

Do ponto de vista qualitativo, a qualificação de excelência, e também focada para formadores, torna-se necessária devido a que estes atores estratégicos enfrentam atualmente um universo de tarefas, múltiplas e diversificadas, antes inexistente. Essas tarefas são decorrência de:

- o objetivo da integração da PPTR e desta com outras políticas públicas;
- a necessidade de ruptura com paradigmas vigentes nas diferentes áreas que compõem a PPTR;
- a necessidade de imaginar, desenvolver, gerenciar e avaliar novas informações e novos conteúdos;
- o surgimento de novas clientelas, aumentando a heterogeneidade das populações alvo;
- o incremento quantitativo das pessoas atendidas pela PPTR, e a necessidade de conceber, desenvolver, gerir e avaliar novas estratégias para garantir um atendimento que não implique concessões em matéria de qualidade em função do cumprimento de metas quantitativas; e
- a necessidade resultante de redefinição conceitual, metodológica e operacional de novos critérios de qualidade para um sistema maior, mais heterogêneo e mais dinâmico de geração de trabalho, emprego e renda (Sistema Público de Emprego – SPE, articulado ao Sistema Nacional de Educação).

Assim, o aperfeiçoamento conceitual e metodológico dos atores estratégicos da PPTR no Brasil torna-se crucial para assegurar a médio e longo prazos um avanço crítico e reflexivo da PPTR integrada. A formação de atores estratégicos é necessária, pois apesar dos notáveis avanços

³ Ver MTE, PLANFOR – Avaliação gerencial 1995/1998. Brasília: junho de 1999.

registrados com relação à constituição e funcionamento do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação participativas e colegiadas da PPTR no Brasil, o sistema ainda é muito novo, e os atores estratégicos envolvidos precisam de espaços, metodologias e ferramentas específicas para refletir sobre sua função e seu desempenho (passado, atual e futuro). Além disto, uma das características fundamentais do sistema tripartite é a rotatividade de seus membros, o que significa necessariamente a qualificação permanente dos corpos colegiados.

Baseamos nossas observações sobre o tema de qualificação de atores estratégicos, bem como nossa proposta de parceria com o MTE, em dois estudos recentemente concluídos. Por um lado, o perfil elaborado pela FLACSO/Brasil em 1999, posteriormente atualizado em 2000 e em 2003⁴, que visa estabelecer especificidades dos novos atores envolvidos na formulação, gestão e avaliação da PPTR, com o objetivo de aprimorar os futuros processos de qualificação de atores estratégicos, oferecendo programas cada vez mais adequados à natureza específica dos potenciais participantes. Por outro lado, a FLACSO/Brasil elaborou um estudo sobre demanda potencial de qualificação de atores estratégicos da PPTR, nos meses de abril-junho de 2003, a partir de solicitação do Conselho Acadêmico do Sistema Integrado de Pós-Graduação da FLACSO (CADSIP)⁵. O estudo foi realizado visando o crescimento e o aperfeiçoamento contínuo do Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP), bem como a geração de insumos para a avaliação e o planejamento institucionais, especialmente no que diz respeito à demanda potencial do Curso de Especialização em Políticas Públicas de Trabalho.

Os resultados desses estudos indicam que:

- a maioria dos consultados apresenta conformidade com as atividades realizadas previamente na FLACSO/Brasil;
- para realizar essas atividades a maioria dos consultados contou com o apoio institucional no referente à liberação de tempo e possibilidade de acessar a internet e correio eletrônico e não contou com apoio financeiro;
- mais de 95% dos consultados têm interesse na proposta do Curso de Especialização em PPTR;

4 Ver: FARRELL, L., Novas aproximações ao perfil dos atores estratégicos da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil, in MEHEDFF, C. G. & PRONKO, M., Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho. Brasília: FLACSO-Abaré, 2004, p.310-360. O documento tem por finalidade apresentar o perfil de interessados e participantes dos Seminários Acadêmicos sobre PPTR oferecidos pelo Projeto *Milenium*. Complementa e atualiza estudos anteriores, da mesma natureza.

5 Ver: FARRELL, L., Consulta sobre Qualificação de Atores Estratégicos – Estudo sobre a Demanda Potencial – Diplomado Superior em PPTR. Brasília: FLACSO/Brasil, 2003. Mimeógrafo.

- dentro dos estudos de especialização há preferência pela modalidade de semi-presencial, de maneira coincidente com a metodologia sugerida pela FLACSO/Brasil para o Curso de Especialização em PPTR.;
- os conteúdos considerados pelos consultados como mais apropriados às suas necessidades profissionais é coincidente com os conteúdos oferecidos pela FLACSO/Brasil para o Curso de Especialização em PPTR.;
- a maioria dos consultados precisa de apoio financeiro e liberação de tempo institucional para concretizar essas atividades de formação.

Diversos projetos de qualificação destes atores estratégicos foram implementados, pela FLACSO/Brasil e por outras instituições – como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) etc.), no período 1995/2002. Do aprendizado desses projetos, percebe-se a importância de uma estratégia de formação capaz de dar conta das seguintes dimensões:

- enfrentar problemas de rotatividade “natural” dos técnicos e membros das Secretarias Estaduais de Trabalho (STbs), Secretarias Municipais de Trabalho (SMTbs), Conselhos Estaduais de Trabalho (CETs), Comissões Estaduais de Emprego (CEEs), Conselhos Municipais de Trabalho (CMTs), Comissões Municipais de Emprego (CMEs), garantindo sempre um núcleo mínimo qualificado para assegurar a continuidade das ações;
- preparar atores estratégicos da PPTR, num amplo espectro de habilidades, desde o domínio conceitual até aspectos fundamentais de sua concepção metodológica;
- propiciar a gradativa consolidação de uma massa crítica de formadores qualificados e certificados, nos estados e municípios, que possam apoiar as ações desenvolvidas em diferentes momentos da implementação do PNQ e da PPTR, nas UFs.

Os desafios de 2003/2007 colocados pelo PNQ reforçam a necessidade de qualificação dos atores estratégicos, no sentido de consolidar avanços na área de Formação de Formadores que permitam garantir o novo patamar almejado. Tais medidas exigem:

- a ampliação dos processos de qualificação de formadores (gestores, avaliadores, conselheiros), sistematizando e potenciando a utilização de materiais didáticos e metodologias inovadoras já desenvolvidas.
- a difusão e comparação internacionais das experiências inovadoras, tanto no âmbito da Qualificação Social e Profissional (QSP) como no âmbito dos outros mecanismos da PPTR, já que se espera que o Brasil participe proativamente nos processos de integração

supranacional (principalmente a Comunidade Sul-Americana de Nações, Região Amazônica e Mercosul), especialmente numa área tão importante e sensível como a PPTR.

Conforme destacado nos estudos mencionados anteriormente, cresce a demanda por processos formativos que contemplem, tanto os imperativos de consistência, continuidade e gradualismo, como critérios de diversidade e flexibilidade nos aspectos temporal (oportunidade e duração de atividades), espacial (localização e circulação de pessoas e conteúdos), e substantivo (conteúdos e metodologias variáveis), ou seja, processos adequados à índole da PPTR e ao perfil dos atores envolvidos. Tais processos são concebidos como módulos de qualificação de alto nível, tendentes a formar pessoas dotadas de um grau superior de autonomia intelectual, científica e político-técnica, para o exercício de funções inovadoras e para gerar um salto qualitativo na produção de conhecimento sobre a formação de formadores, e a gestão e avaliação da PPTR.

São indispensáveis, pois, iniciativas de qualificação de conselheiros, técnicos e outros atores da PPTR, tanto mediante formação localizada e dirigida (processos de formação de formadores semi-presenciais e/ou a distância), como também mediante formação de pós-graduação (processos de formação que combinem fases presenciais grupais, fases não presenciais grupais, e fases não presenciais individuais).

O componente de qualificação/formação de formadores da parceria desenvolvida através do ProEsQ 2004 é concebido como um conjunto de atividades docentes, além de atividades preparatórias de sua multiplicação posterior, nas quais a FLACSO assume a responsabilidade de organização, condução e certificação, em permanente diálogo com instâncias oficiais brasileiras. Inicialmente, a certificação oferecida corresponde a atividades de docência de pós-graduação com valor curricular (denominação específica estabelecida pelo novo Regulamento de Programas Docentes da FLACSO no nível regional) do SIP, prevendo-se no futuro o reconhecimento total ou parcial dessas certificações nos cursos de pós-graduação, no marco das titulações oferecidas atualmente (e aquelas em gestão) pela FLACSO (Curso de Especialização, Mestrado e Doutorado)⁶.

A experiência de sistematização e validação de uma metodologia de formação de gestores

No marco do Convênio entre o Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (DEQ/SPPE/MTE) e a Sede Acadêmica Brasil da Faculdade

⁶ Ver *Regulamentos de Programas Docentes de FLACSO*, aprovado pelo Conselho Superior por meio da resolução CS XXVII/15, emitida em julho de 2004, em Quito, Equador.

Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Brasil), desenvolveu-se, entre novembro de 2004 e março de 2005, o Projeto Especial de Qualificação 2004 (ProEsQ 2004) do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), executado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e da FLACSO/Brasil⁷.

O mencionado projeto tinha como objetivo fundamental continuar apoiando o aperfeiçoamento conceitual e metodológico na implementação da PPTR (e especialmente do PNQ), durante o período 2004-2007, através do desenvolvimento e sistematização, experimentação e validação de **metodologia para a formação de gestores de políticas públicas**, visando o fortalecimento da gestão participativa de sistemas e políticas públicas de qualificação. Do amplo leque de possibilidades, para o período 2004-2007, apresentadas pela FLACSO/Brasil ao DEQ/SPPE/MTE, o DEQ escolheu para 2004 focar a metodologia de formação de gestores de políticas públicas (com ênfase na PPTR), e para 2005 focar a metodologia de estudos comparados (com ênfase na educação profissional comparada na América Latina)⁸.

O objetivo do ProEsQ 2004 foi operacionalizado na realização das seguintes três ações estratégicas:

- 1) **Desenvolvimento e Sistematização da Metodologia da FLACSO** para formação de gestores de políticas públicas, focando o tema geral da gestão participativa de políticas públicas, com ênfase na área de trabalho e renda e, dentro dela, da qualificação no Brasil.
- 2) Continuidade da **formação de gestores de políticas públicas** já oferecida no contexto do Sistema Integrado de Pós-Graduação da (SIP) privilegiando a validação e experimentação da metodologia anterior, através de uma oficina instrumental de formação de multiplicadores.
- 3) Continuidade do **Projeto Editorial Coleção PPTR**, através da publicação de um novo volume da Coleção, destinado a difundir os resultados atingidos sobre a metodologia para formação de gestores de políticas públicas.

7 Ver: FLACSO (2004), Projeto Especial de Qualificação – Segunda Versão (2004-2007), Brasília, apresentado ao Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério de Trabalho e Emprego.

8 Ver: FLACSO (2005), Projeto Especial de Qualificação – Primeira Versão detalhe 2005 (Baseada no ProEsQ 2004/7 assinado em 2004), Brasília, apresentado em janeiro de 2005 ao Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério de Trabalho e Emprego.

Essas atividades estão consoantes com as novas diretrizes do PNQ, no sentido de consolidar as ações de qualificação profissional voltadas: a) ao atendimento de demandas de público considerado prioritário (gestores e gestoras), e b) ao fortalecimento das comissões/conselhos de trabalho/emprego, apoiando-se para tanto numa instituição ética, idônea, tecnicamente habilitada e em sintonia com os objetivos estratégicos da atual política pública de qualificação social e profissional⁹.

A **primeira ação estratégica** foi desenvolvida por meio da realização de uma série de reuniões da equipe FLACSO¹⁰, que objetivavam:

- **Sistematizar a metodologia para formação de gestores de políticas públicas de trabalho e renda**, com base na experiência desenvolvida pela FLACSO/Brasil em convênio com o MTE (desde 1998).
- **Detalhar a estratégia pedagógica para a experimentação/validação da metodologia de formação de gestores de políticas públicas**, em planejamento estratégico e gestão participativa, através do SIP (programação e instrumentos específicos para a Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores).
- **Definir uma proposta preliminar de publicação** sobre a metodologia de formação de gestores de políticas públicas.

As mencionadas reuniões foram organizadas em três fases (a primeira entre 8 e 10 de novembro de 2004; a segunda em 17 de novembro do mesmo ano; e a terceira entre 7 e 11 de março de 2005). Todas as fases mencionadas foram precedidas de uma etapa de preparação não-presencial, a cargo da coordenação geral do projeto, na qual foram elaborados os insumos e estabelecidos os contatos preliminares necessários para o desenvolvimento das mesmas.

As fases presenciais da sistematização da metodologia para formação de gestores de políticas públicas foram concebidas para a participação de 10 (dez) especialistas da FLACSO/Brasil nas seguintes áreas: formação de multiplicadores e metodologia participativa, pedagogia, tecnologias de educação a distância, educação profissional, registro e memória técnica. Participaram da primeira fase, com duração de 20 horas presenciais, 9 especialistas; da segunda fase, com duração de 7 horas presenciais, 6 membros da equipe; e da terceira fase, com duração de 32 horas presenciais, 10 especialistas.

9 Ver BRASIL. Plano Nacional de Qualificação – PNQ, Resolução n° 333 CODEFAT, Brasília: MTE, SPPE, 2003.

10 Ver: FLACSO (2004), Relatório Ação Estratégica Prioritária (AE1): Sistematização da Metodologia para Formação de Gestores de Políticas Públicas – ProEsQ 2004, Brasília.

O método principal utilizado, visando a sistematização da metodologia para a formação de gestores de políticas públicas (com ênfase em políticas de trabalho), foi a realização de debates grupais presenciais, a partir da agenda de atividades proposta, e definição de responsabilidades individuais para a produção posterior de material específico. Como foi ressaltado, o trabalho foi desenvolvido em três momentos: a primeira parte da fase presencial da sistematização (8 a 10 de novembro) esteve focada na definição dos lineamentos gerais do ProEsQ 2004 e no detalhamento do conteúdo do livro e da fase presencial da Oficina. A segunda parte da fase presencial da sistematização (17 de novembro), com participação parcial da equipe, deu continuidade ao detalhamento da programação geral da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores (atividades preliminares, presenciais e pós-presenciais a serem desenvolvidas pelos participantes), definiu questões de logística da oficina, e estabeleceu os critérios de seleção dos participantes. A terceira parte da fase presencial da sistematização (7 a 11 de março de 2005), foi destinada a consolidar e avaliar os resultados gerais das ações estratégicas de sistematização e validação da metodologia para formação de gestores, bem como a editar o livro.

A **segunda ação estratégica**, prevista no ProEsQ 2004, consistiu da realização de uma Oficina Instrumental de Multiplicadores¹¹, com o duplo objetivo de:

- Aperfeiçoar, experimentar e validar a metodologia para a formação de gestores de políticas públicas.
- Dar continuidade à qualificação permanente de atores estratégicos da PPTR, isto é: gestores e gestoras do Sistema Público de Emprego (SPE) (membros das equipes das secretarias estaduais e municipais de trabalho/emprego, membros das comissões/conselhos estaduais/municipais de trabalho/emprego, membros das equipes das delegacias regionais de trabalho, entre outros), bem como gestores e gestoras de outras políticas públicas e sociais vinculadas (educação, saúde etc.) por intermédio da capacitação na metodologia para a formação de gestores de políticas públicas.

A Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores foi executada no âmbito do SIP – FLACSO/Brasil sendo uma atividade de docência de pós-graduação com valor curricular para o Curso de Especialização em Políticas Públicas de Trabalho.

11 Ver: FLACSO (2005), Relatório Ação Estratégica Prioritária 2 (AE.2): Fase presencial da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores – ProEsQ 2004/Sistema Integrado de Pós-Graduação, Brasília.

Participaram da mesma 18 estudantes pertencentes a 13 unidades da federação¹², sendo eles principalmente técnicos das Secretarias e das Delegacias Estaduais de Trabalho. A Oficina teve uma carga horária total de 200 horas, correspondendo 10 horas a atividades preparatórias (individuais, não-presenciais – fase preliminar), 30 horas de trabalho presencial grupal, em três dias consecutivos de trabalho intensivo, levado a cabo no período de 15 a 17 de dezembro de 2004 (fase presencial), e 160 horas de atividades de avaliação (não-presenciais e individuais – fase pós-presencial).

A equipe docente foi constituída por especialistas, pesquisadores e professores da FLACSO/Brasil, que pesquisaram sobre as temáticas da Oficina e/ou produziram material didático destinado à formação de atores estratégicos para a formulação, gestão e avaliação de PPTR no período 1999-2004.

Os coordenadores da Oficina foram Carmen Guimarães Mehedff e Cid Garcia. Outros especialistas da equipe foram: Ayrton Fausto (diretor da FLACSO/Brasil), Célia Camargo, Clélia Parreira, Ivônio Barros, Marcela Pronko, Ricardo Ribeiro, Rita Zan (coordenadora administrativa) e Silvia Yannoulas (coordenadora do ProEsQ 2004). Foi palestrante convidado da Oficina o Dr. Remígio Todeschini, Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério de Trabalho e Emprego, lecionando sobre os componentes da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil atual.

Constituíram temas centrais da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores:

1. Conhecimento do perfil dos gestores estratégicos a serem qualificados: instrumentos para estabelecer o perfil e adaptar as propostas pedagógicas;
2. Estabelecimento da estratégia para a qualificação local de gestores estratégicos: objetivos, justificativa, metodologia, atividades;
3. Estruturação de conteúdos pertinentes;
4. Seleção de ferramentas tecnológicas e bibliografia;
5. Memória técnica e políticas públicas: registro de processos locais de qualificação de gestores estratégicos.

Ao fim das três fases da Oficina, os participantes deveriam estar aptos a planejar e executar um evento de capacitação de gestores de políticas públicas, tendo como tema central a PPTR, considerando-se, neste contexto, as fases preliminares de preparo, a fase presencial e a fase de avaliação dos participantes.

12 Houve participantes dos seguintes Estados: Alagoas, Amapá, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Tocantins.

O trabalho na **fase preliminar** (não-presencial) consistiu (i) na leitura de bibliografia obrigatória selecionada sobre as temáticas que seriam analisadas na fase presencial (enviada por correio eletrônico, conjuntamente com a comunicação aos candidatos selecionados) e (ii) na preparação de questões/elaboração de respostas a perguntas específicas para debater com os palestrantes e/ou com os grupos durante a etapa presencial. Para isso, os participantes foram divididos em três grupos, onde cada um ficou responsável pela leitura de um dos textos indicados e a realização de uma atividade específica. As atividades preliminares foram desenhadas no intuito de subsidiar efetivamente o trabalho a ser desenvolvido nas etapas presencial e pós-presencial da Oficina.

O trabalho na **etapa presencial** (grupal e intensiva), realizado em Brasília nos dias 15 a 17 de dezembro de 2004, foi conformado, fundamentalmente, por trabalho grupal em *oficinas*, plenárias e palestras seguidas de debate grupal. As palestras tiveram por objetivo incentivar a reflexão sobre a metodologia de formação de atores estratégicos (gestores) das políticas públicas. Para cada palestra, coube a um grupo de estudantes a função de comentar e/ou debater os conteúdos apresentados a partir das atividades propostas na etapa preliminar da Oficina.

Por sua vez, para o trabalho específico da Oficina, os participantes foram divididos em três grupos fixos (segundo a cor do crachá), diferentes dos três grupos iniciais de leitura preliminar, respeitando critérios de máxima diversidade (por UF, tipo de instituição e por leitura prévia). Até o final da fase presencial da Oficina, cada grupo foi responsabilizado por elaborar o planejamento de um processo local de qualificação simulado, contando com a colaboração, ao longo do processo, de dois professores da equipe FLACSO previamente definidos para cada grupo. Para isso, a fase presencial da Oficina foi dividida em cinco momentos, correspondentes a etapas diferentes e sucessivas do planejamento.

A dinâmica de trabalho proposta para cada momento foi desenvolvida no seguinte formato: um período de trabalho grupal, de aproximadamente duas horas, com apoio dos professores designados, uma plenária conduzida pelos coordenadores da Oficina, de aproximadamente uma hora de duração, para exposição e discussão dos produtos alcançados, e uma volta ao trabalho em grupo para o ajuste da proposta com base na discussão plenária (aproximadamente duas horas).

Ao longo dos quatro momentos iniciais¹³, os grupos foram encarregados de desenvolver, sucessivamente, as quatro “etapas do planejamento”, ajustando-os progressivamente até chegar, no quinto momento da fase presencial da Oficina, com o planejamento completo. No quinto momento,

13 Detalhados na Parte II deste livro.

com duração prevista de duas horas, os grupos consolidaram e ajustaram o planejamento elaborado nos momentos anteriores. A Agenda da Oficina encontra-se como Anexo da Parte II deste livro.

Durante a **etapa final, não-presencial**, os participantes foram encarregados de realizar um evento de formação de gestores em seus estados e elaborar o respectivo relatório de modo individual, além de outras atividades pontuais de intercâmbio e discussão, especificadas no cronograma previamente acordado.

A fase presencial da Oficina significou, em primeiro lugar, uma contribuição expressiva no sentido de validar uma metodologia, amplamente testada e anteriormente sistematizada, para a formação de gestores de políticas públicas, especialmente, de trabalho. A avaliação, altamente positiva, de estudantes e docentes em relação aos resultados da fase presencial da Oficina confirmam a relevância e a oportunidade de realização da mesma.

Em segundo lugar, o fato dos três grupos de trabalho durante a fase presencial terem escolhido como temática para a simulação de planejamento, a articulação/integração entre os diversos segmentos da PPTR, mostra a importância que os mesmos deram à temática, assim como à necessidade de fortalecer o sistema tripartite e paritário para a gestão colegiada da PPTR no Brasil. Os participantes visualizaram claramente a necessidade de consolidação e expansão do sistema, considerando isto mais importante que eventuais variações introduzidas na PPTR, específicas de cada governo.

Da mesma forma, ficou claro, no decorrer da fase presencial da Oficina, a importância da formação permanente como instrumento para garantir um controle social ativo e informado dessas políticas. Nesse sentido, a fase presencial da Oficina contribuiu duplamente com esse propósito, ao realizar o processo de formação de 18 gestores que, por sua vez, replicaram, na medida das suas possibilidades, a experiência.

Como desdobramento da etapa final, não-presencial e grupal da Oficina foram realizados 12 eventos locais de formação de gestores em políticas públicas¹⁴, capacitando um total de 358 participantes (formandos

14 Foram realizados eventos em **Alagoas** (Sala de Treinamento da Secretaria Executiva de Trabalho e Renda de Alagoas – Maceió) no dia 19 de fevereiro de 2005, contando com a participação de 16 pessoas; no **Amapá** (Auditório da Delegacia Regional de Trabalho de Amapá – Macapá) nos dias 2 e 3 de fevereiro de 2005, com 19 participantes; no **Ceará** (Município de Tejuçuoca) no dia 1 de fevereiro de 2005, com 60 participantes; no **Espírito Santo** (Auditório da Delegacia Regional de Trabalho do Espírito Santo – Vitória) no dia 3 de fevereiro de 2005, com 20 participantes; em **Goiás** (Auditório do SENAI – Goiânia) entre os dias 8 a 20 de fevereiro de 2005, com 70 participantes; no **Maranhão** (Auditório do SINE/MA – São Luis) nos dias 25 e 26 de janeiro de 2005, com 18 participantes; em **Minas Gerais**

indiretos), entre conselheiros municipais e estaduais, técnicos e gestores dos diversos segmentos da PPTR. Esses eventos foram possíveis a partir da construção de parcerias com instituições locais, que incluíram desde sindicatos até universidades, e contaram com a participação, em alguns casos, de outros estudantes do Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP) da FLACSO não diretamente envolvidos com a Oficina. Ao todo, 16 dos 18 participantes da Oficina organizaram, individualmente ou em duplas, os eventos locais mencionados. Considerando que quase 90% dos participantes da Oficina planejaram e executaram processos locais de qualificação, o efeito multiplicador foi de 22 vezes o número de formandos diretos, o que pode ser considerado como um impacto altamente relevante sobre o público potencial para atividades de capacitação em gestão da PPTR. Mesmo o efeito dessa formação, merecendo um julgamento mais acurado, pela consideração dos diferentes formatos assumidos pelos eventos desenvolvidos, o número de gestores atingido é muito significativo.

Ao longo de todo o processo houve intenso intercâmbio entre estudantes e professores e entre os próprios estudantes através do Fórum Virtual “Oficina Instrumental Formação de Multiplicadores 2004”¹⁵, visando o aprimoramento metodológico coletivo das propostas de multiplicação desenvolvidas pelos estudantes, assim como a socialização dos seus resultados. O uso intensivo dessa ferramenta tecnológica resultou muito produtivo para o desenho dos eventos locais, permitindo o acompanhamento constante dos participantes no desenvolvimento das tarefas propostas. O portal da FLACSO/Brasil também serviu de veículo para a difusão desses eventos através da postagem de notícias que davam conta da atividade desenvolvida.

Todas as atividades propiciaram a troca de experiências e a discussão em profundidade, fortalecendo a articulação entre atores de diferentes estados, e gerando propostas de continuidade da mesma.

(Oficina Virtual) entre 10 de janeiro e 4 de fevereiro de 2005, com dois participantes; em **Rondônia** (Sala cedida pelo SENAC – Porto Velho), nos dias 20 e 21 de janeiro de 2005, com 12 participantes; no **Rio Grande do Norte** (Auditório da Social Democracia Sindical/SDS – Natal), no dia 27 de janeiro de 2005, com 23 participantes; em **Roraima** (Município de Caracaraí), nos dias 3 e 4 de fevereiro de 2005, com 55 participantes; em **Santa Catarina** (Auditório da Univille – Joinville) nos dias 18 e 19 de fevereiro de 2005, com 30 participantes e no **Tocantins** (Auditório da Fundação Universidade de Tocantins/UNITINS – Palmas) nos dias 1 e 2 de fevereiro de 2005, com 33 participantes.

15 O Fórum Virtual “Oficina Instrumental Formação de Multiplicadores 2004” ativo no portal da FLACSO/Brasil (www.flacso.org.br) e restrito aos participantes da Oficina, funcionou como uma ferramenta auxiliar das atividades desenvolvidas desde 18 de dezembro de 2004. Até 28 de fevereiro de 2005 foram postadas mais de 400 mensagens revelando as potencialidades do trabalho coletivo a distância.

O registro e sistematização dos resultados dessa experiência são o objeto do presente volume, que constitui a **terceira ação estratégica** do projeto.

Estrutura e conteúdo deste volume

Este livro foi organizado pelos Coordenadores da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores, Professores Carmen Guimarães Mehedff e Cid Garcia, e está dividido em duas partes. Na primeira, foram reunidos os textos que serviram de insumos para a realização da Oficina e que foram aprimorados como decorrência da mesma, além de um texto preparado especialmente para este volume sobre a Metodologia FLACSO de Planejamento Estratégico e Gestão Participativa. A segunda parte do livro, apresenta a sistematização metodológica da formação de gestores em políticas públicas propriamente dita, baseada na experiência da Oficina e em experiências anteriores. No final do livro, apresentam-se informações complementares.

Assim, a primeira parte do livro, intitulada “FLACSO: uma metodologia para a formação em gestão participativa de gestores de Políticas Públicas”, reúne a contribuição de 5 autores. O texto do Prof. Cid Garcia traz uma avaliação contextualizada da Metodologia FLACSO de planejamento estratégico e gestão participativa, referindo-se à sua origem e inserção no cenário do planejamento latino-americano e analisando a evolução de suas etapas e o formato atual de aplicação.

Por sua vez, o texto do Prof. Ricardo Ribeiro centra seu foco, como indica o título, na “Formação de Conselheiros em Políticas Públicas de Trabalho e Renda”. Para isso, parte de uma reflexão mais geral sobre os conselhos (suas origens internacionais e nacionais, seus limites e potencialidades, seu papel político) para examinar as experiências dos Conselhos Estaduais de Trabalho no Brasil (suas dificuldades e estratégias de superação) e propor algumas idéias que devem orientar um programa de formação de conselheiros em PPTR.

Já o artigo do Prof. Ivônio Barros Nunes explora o tema “A formação permanente de gestores para o fortalecimento da cidadania, por meio do uso intensivo da tecnologia”. O texto caracteriza o público-alvo e o sentido da formação, discute o que são as tecnologias educativas, examina os limites locais para o uso de tecnologias na formação de gestores e avalia a possibilidade de se instituir uma nova visão sobre o tema.

O texto da Profa. Célia Reis Camargo desenvolve o tema “A preservação da memória institucional e o acesso ao saber técnico. Fundamentos para a qualificação de gestores da PPTR”. Para isso, após uma breve introdução sobre as formas de transmitir o saber acumulado às novas gerações e a relação entre saber e poder, a autora examina o processo de construção da memória institucional, subsidiando a reflexão sobre a elaboração de uma memória técnica.

Por fim, o texto do Prof. Remígio Todeschini oferece uma visão ampla e contextualizada do Sistema Público de Emprego hoje, apresentando seus componentes e dimensões, seus operadores, assim como os desafios e horizontes para a articulação e integração das funções do sistema.

A segunda parte do livro, organizada em quatro capítulos, cada um dos quais corresponde a um “momento” do processo de planejamento de formação de gestores da PPTR como apresentado na Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores, é de autoria da Prof^a. Carmen Guimarães Mehedff. Cada capítulo desenvolve uma reflexão metodológica específica, incluindo amplos exemplos de atividades de qualificação desenvolvidas pela FLACSO/Brasil com diferentes públicos (conselheiros estaduais e municipais, gestores e técnicos das secretarias estaduais de trabalho, participantes do Sistema Integrado de Pós-Graduação, técnicos das delegacias regionais do trabalho, entre outros) e temáticas (política pública de trabalho e renda, controle democrático, planejamento com foco na demanda, participação e controle social, harmonização de políticas supranacionais, diversidade, entre outras).

Assim, o primeiro capítulo dessa parte examina o momento 1 do planejamento, aquele que determina “As bases para o processo de qualificação”. O segundo capítulo examina o momento 2 do planejamento, onde é definida “A estratégia geral do processo de qualificação”. O terceiro capítulo, refletindo o momento 3, trabalha “A programação do processo local de qualificação”, enquanto o capítulo quarto contempla o quarto momento da Oficina: “Definição de avaliação e registro da memória técnica”. Os anexos dessa parte incluem a agenda da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores, assim como a lista completa de seus docentes e participantes.

No final do livro se incluem, ainda, uma bibliografia geral, a lista de siglas e abreviaturas utilizadas ao longo desse volume e um artigo baseado no documento final do seminário “Balanço e Perspectivas da Política Pública de Trabalho e Renda” promovido pela FLACSO – dentro do Projeto Milenium¹⁶ – realizado no início de 2003. Esse seminário teve como objetivo “colocar os atores e atrizes estratégicos em contato com um olhar crítico sobre a realidade da PPTR e com algumas perspectivas superadoras das dificuldades encontradas”. A sua publicação no contexto desse livro é decorrência dele apresentar um curto mas importante balanço da PPTR no Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988, constituindo-se dessa maneira em uma fonte importante para a elaboração de programas de formação.

16 O Projeto *Milenium* foi financiado pelo FAT, por meio do Acordo de Cooperação ABC/MRE/SPPE/TEM/FLACSO-Brasil, executado pela última. Teve como função fundamental o apoio à formação e atualização de atores estratégicos para a formulação, gestão e avaliação participativas e colegiadas da PPTR.

A Metodologia FLACSO de Planejamento Estratégico e Gestão Participativa

Cid Garcia¹

A inserção da Metodologia FLACSO no planejamento latino-americano

Este texto está dividido em duas partes: a primeira busca apresentar a posição da Metodologia FLACSO de Planejamento Estratégico e Gestão Participativa dentro de um breve histórico do desenvolvimento do planejamento na América Latina; a segunda parte descreve a estrutura desta Metodologia e suas etapas.

O planejamento como entendido atualmente “é uma atividade primeiramente utilizada na União Soviética, de maneira sistemática, como instrumento de política econômica. Data de 1929 o lançamento do Primeiro Plano Quinquenal” Lafer, (1975, p. 9).

No entanto, como aponta Lange,

o planejamento como método de promoção de desenvolvimento econômico não está mais confinado aos países socialistas... Mais recentemente, a idéia de planejamento está-se difundindo até mesmo nos países capitalistas, como parte de sua crescente preocupação com o desenvolvimento econômico. (LANGE, 1981, p. 111).

¹ Formado em Arquitetura, MSc. em Planejamento Urbano e Regional da COPPE/UFRJ, membro do Conselho Acadêmico, Coordenador de Cooperação Científica e Assistência Técnica e Professor – Investigador Internacional da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Sede Acadêmica Brasil. cidsgarcia@flacso.org.br

Um dos exemplos muito utilizados é o Plano Marshall, plano para a recuperação de uma Europa devastada e que surge como a iniciativa mais importante e pioneira no campo do desenvolvimento internacional, a partir dos países capitalistas.

Particularizando a América Latina, e enfocando o planejamento brasileiro, autores, como Celso Lafer, situam o início do mesmo na década de 40 com as primeiras tentativas de planejamento da economia brasileira, ainda muito como esforço de racionalização do processo de criação e realização do orçamento nacional:

Entretanto, o que se pode dizer a respeito dessas tentativas até 1956 é que elas foram mais propostas como é o caso do Relatório Simonsen (1944-1945); mais diagnósticos como é o caso da Missão Coke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão mista Brasil - EUA (1951-1953); ...Plano Salte (1948); medidas puramente setoriais como é o caso do petróleo ou do café do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito. (LAFER, 1975, p. 29-30).

Schmidt, recua este início para a década anterior, a dos anos 30. É ali que estariam as primeiras tentativas de intervenção no desenvolvimento, combinando os resultados da Revolução de 1930 e a modernização, com a adoção de instrumentos intervencionistas na economia. É desta época a criação

...de um dos mais importantes órgãos, o Conselho Federal de Comércio Exterior, encarregado de estudar e propor recomendações práticas relativas ao comércio exterior e incentivos para a incipiente indústria nacional, assim como decidir sobre a criação de outras instituições preocupadas com a agricultura, minerais, matérias primas, materiais para indústria bélica etc. (SCHMIDT, 1983, p. 89).

Mendes, definindo planejar como “esforços... no sentido de ordenar a ação do poder público para objetivos que excedessem os da simples rotina administrativa”, aponta a defesa do homem nordestino e do homem amazônico, no início do século passado, como o ponto de partida do planejamento brasileiro.

Isso se deu por intermédio da criação da Inspeção Federal de Obras contra as Secas - IFOCS em 1909 e, três anos depois, a criação da Superintendência de Defesa da Borracha. No que respeita à IFOCS, a intenção visava regularizar o suprimento de água, por meio da construção de açudes, favorecendo a permanência do homem nordestino em sua terra. Já no caso da Superintendência de Defesa da Borracha, a ação definida era garantir a volta da borracha produzida na Amazônia ao mercado internacional. (MENDES, 1974, p. 30).

De fato, as visões acima expressam diferenças nas conceituações sobre planejamento. O arco de opiniões vai da criação de instituições que intervêm na realidade através de obras, ou de ações no mercado externo, à criação de planos como concebidos atualmente, baseados em aparatos burocráticos voltados para a elaboração dos mesmos.

No caso da América Latina, os esforços de planejar o desenvolvimento – à época denominado programar – têm no documento “Análises e projeções do desenvolvimento econômico: introdução à prática da técnica de programação” da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), um avanço teórico que o situa como marco da sistematização de experiências de aplicação de técnicas de planejamento.

Celso Lafer acredita que a elaboração do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek, em meados da década de 50, corresponde ao marco no caso brasileiro.

... pela complexidade de sua formulação... e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil. (LAFER, 1975, p. 30).

No ano de 1961, a Organização dos Estados Americanos (OEA), em reunião de ministros de Estado, instituiu o programa Aliança para o Progresso, formalizado na reunião de Punta del Leste, que propõe o planejamento como instrumento que orientaria o desenvolvimento dos setores social e econômico dos países latino-americanos. Para tal, os créditos dos bancos de fomento internacionais, coordenados pelo Fundo Monetário Internacional, seriam obtidos contra as análises dos programas integrados de desenvolvimento de suas economias. (RIVERA, 1989, p.18; TESTA, 1992, p. 21).

No setor saúde, um dos mais industriais para planejar, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) viabiliza a criação de mecanismos burocráticos de planejamento nos ministérios dos países da Região, estimulando a formação de recursos humanos para o domínio e uso do método de planejamento. O diagnóstico da OPAS sobre a questão da associação do planejamento setorial das áreas sociais com o planejamento econômico foi expresso por seu diretor Abraham Horwitz do seguinte modo:

E esta necessidade (a de formular planos nacionais de saúde) fez-se mais urgente na América Latina, cujos países resolveram acelerar o desenvolvimento promovendo simultaneamente o crescimento da economia e uma distribuição mais equitativa da renda com o fim de

melhorar o bem-estar social, e acordaram como sistema o planejamento geral do desenvolvimento e o de cada um de seus componentes. (CENDES/OPAS, 1965, p. i, tradução nossa)².

Nessa perspectiva nasce a proposta para a aplicação dos princípios e métodos de planejamento econômico ao setor saúde traduzida na publicação científica número 111 da OPAS – *Programación de la Salud, bases conceptuales y metodológicas*. Ainda em sua primeira versão seus autores já expressavam, por intermédio do diretor do *Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela* – CENDES, Jorge Ahumada, o quanto o método necessitava de aprimoramento.

O campo aqui explorado foi muito pouco elaborado até o presente na América Latina. Portanto, as proposições contidas neste estudo constituem só um passo no longo caminho que haverá de percorrer até conseguir que a política de saúde seja elaborada usando o rico caudal de conhecimentos que as ciências sociais e as matemáticas podem colocar à sua disposição. (Método CENDES/OPS, 1965: p. iii, tradução nossa)³.

Porém, a urgência em dispor de material técnico instrucional que tornasse viável a disseminação da técnica de planejamento de modo homogêneo, que apoiasse o ensino dessa disciplina nos cursos internacionais de planejamento em andamento, não permitiu aos formuladores do Método o tempo necessário para a incorporação de tópicos importantes como as questões referentes ao âmbito administrativo e ao do conflito, que apesar de estarem mencionadas no texto original não foram desenvolvidos de modo a fornecer aos planejadores a idéia clara de que, além das questões normativas de recursos (financeiro, humano e material), teriam que se preocupar com o modo com que as técnicas de planejamento seriam incorporadas ao seio das instituições e quais suas limitações para responder questões particulares, principalmente dar respostas às demandas políticas dos dirigentes do setor.

2 Tradução livre do texto “*Y esta necesidad se ha hecho más urgente en la América Latina, cuyos países han resuelto acelerar el desarrollo promoviendo simultáneamente el crecimiento de la economía y una distribución más equitativa de los ingresos con el fin de mejorar el bienestar social, y han acordado como sistema la planificación general del desarrollo y el de cada uno de sus componentes*”.

3 Tradução livre do texto “*El campo que aquí se explora ha sido muy poco elaborado hasta el presente en la América Latina. Por lo tanto, las proposiciones contenidas en este estudio constituyen solo un paso en el largo camino que habrá que recorrer hasta conseguir que la política de salud se elabore haciendo uso del rico caudal de conocimientos que las ciencias sociales y las matemáticas pueden poner a su disposición*”.

Os cursos, de oferta anual, resultaram na

criação do Centro Pan-americano de Planejamento de Saúde (CCPS), em 1968... (o qual) funcionava em Santiago do Chile, no mesmo edifício onde funcionava o... ILPES⁴ e...a CEPAL, institutos com os quais mantinha um permanente e estreito contato e intercâmbio. (TESTA, 1992, p. 22).

Essa observação vem corroborar nossa hipótese sobre o desenvolvimento de um planejamento estratégico de origem latino-americano. É neste âmbito que surgem as primeiras críticas sistemáticas ao planejamento econômico praticado na América Latina.

O ILPES e a CEPAL foram os condutores de vários experimentos postos em prática em diferentes governos e instituições na América Latina, até o momento da chamada crise do planejamento econômico quando as economias passam a demonstrar índices de crescimento inflacionários e o modelo de substituição de importações começa a dar sinais de esgotamento.

Alguns formuladores situados naqueles institutos, bem como no CCPS, começaram a buscar no marco teórico das Ciências Sociais e Políticas, explicações para o descrédito no uso do instrumento de planejamento. Este acumulava severas críticas que refletiam o desapontamento com os resultados dos planos implementados pelos governos, planos estes que, também, nas mais diversas esferas setoriais, dificilmente alcançavam os objetivos e metas pretendidos. É no fim dos anos 60, inícios de 70, que aqueles envolvidos com essa disciplina começam a esboçar respostas teóricas e metodológicas a essas críticas.

Surgem, assim, várias propostas de métodos para buscar a superação das limitações do planejamento.

Na América do Norte, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), desenvolve o método denominado “Marco Lógico”, adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e várias outras organizações do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU).

A vertente européia cria uma adaptação do método Marco Lógico, “baseada no modelo alemão ZOOP (Planejamento de Projeto orientado por Objetivos)”. (WALKER, 1999, p. 1). Esta metodologia foi desenvolvida pelo governo alemão, por intermédio da Agência GTZ, isto é, Sociedade Alemã de Cooperação Técnica.

4 Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social.

A vertente latino-americana, que no fim dos anos 60 percorre o caminho da crítica às propostas de métodos, desenvolve-se, podemos dizer, no eixo que unia o ILPES e o CCPS. No primeiro, discutia-se e elaborava-se este mesmo tema, enquanto era construída, sob a coordenação de Carlos Matus, uma nova versão do planejar, que posteriormente foi denominada planejamento situacional. Ao mesmo tempo, Mário Testa trabalhava no CCPS, elaborando sua crítica mais voltada ao planejamento do setor saúde. (TESTA, 1992, p. 21).

Se o planejamento para o desenvolvimento desenvolvia-se no ILPES e aquele voltado à saúde no CCPS, em 1972 surge uma terceira vertente vinda do campo do meio ambiente: o programa Man and Biosphere (MAB) da Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura (UNESCO), associa-se ao esforço de construção de uma resposta às dificuldades enfrentadas pelo planejamento, solicitando à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), a elaboração de uma metodologia que, grosso modo, tentasse modificar esse quadro de crise e aproximasse, em última instância, os objetivos estabelecidos nos planos aos resultados, ou encontrasse caminhos para um novo modo de pensar o planejamento e a gestão de assentamentos humanos.

Para tal, cria-se o Programa de capacitação para a gestão de assentamentos humanos.

Nos primórdios do trabalho, esse se voltava para as

... questões dos assentamentos humanos atingidos pelos efeitos gerados por obras monumentais de infra-estrutura, como barragens, usinas termoelétricas, grandes programas de mudança na agricultura e assim por diante. Sua preocupação básica consistia, portanto, na relação dos assentamentos humanos com os processos de transformação do meio ambiente. (FLACSO, sem data, p. 124).

Essa encomenda, sob a responsabilidade de Mário Robirosa, foi acompanhada durante os primeiros anos do seu desenvolvimento por um financiamento adequado, pois a UNESCO patrocinou experimentos com versões em desenvolvimento da Metodologia FLACSO. Essa série de experimentos, e suas avaliações, geraram ajustes que determinaram um formato de curso, que era realizado em três semanas consecutivas, geralmente em um local afastado dos centros de trabalho dos participantes, tendo como base estudos de caso simulados e construídos para tal fim.

Apesar de não serem conhecidas referências sobre influências diretas, eventualmente, recebidas por essa metodologia, alguns traços semelhantes com aquelas em elaboração paralela no ILPES, CEPAL e CCPS, justificariam, pelo menos, a suposição de uma raiz comum.

Segundo Robirosa, a Metodologia FLACSO utilizada como instrumento de capacitação de recursos humanos, assumia a tarefa de enfrentar a falta de quadros governamentais que fossem capazes de “através dos níveis de planejamento e execução, propor uma gestão integrada e ambientalmente apropriada dos assentamentos humanos”. (ROBIROSA, 1979, p. 2, tradução nossa)⁵.

A Metodologia FLACSO desenvolveu-se com dois objetivos básicos: capacitar técnicos capazes de promover a interface entre o saber do técnico e o fazer do político, e cooperar para a resolução de problemas básicos da pobreza, isto é, a redução da pobreza absoluta.

Na questão desta interface apontava para as dificuldades de implementação – que de acordo com Matus, algumas vezes criavam obstáculos insuperáveis (MATUS, 1972, 38) – na execução dos planos, derivados, também, da dificuldade de comunicação entre os decisores e os técnicos. Robirosa apontava que a formação universitária habitual pode ser:

... inibidora e conflitiva para aqueles assim formados na medida que seus produtos – recomendações, estudos parciais, planos – não são recebidos nem utilizados por seus destinatários, os decisores correspondentes. Seja por... ou pela desconfiança inevitável que gera no decisor político, o processo analítico do estudo, efetuado em uma linguagem – a das ciências – que ele não domina ou que lhe é oneroso e trabalhoso adotar e no que o técnico pode haver injetado, intencionalmente ou não, valores que não são necessariamente de sua função, tende a desinteressar-se por tais produtos técnicos e a decidir recorrendo aos seus próprios critérios e aos de seu grupo político, sobre a base de uma intuição global da realidade em que opera. (ROBIROSA, 1979, p. 17, tradução nossa)⁶.

De fato, a questão resulta na dificuldade de comunicação geral movida pela própria necessidade inerente a cada um dos atores apontados. Robirosa diz que, em geral, as análises perdem a visão de conjunto, visão esta da qual carece o decisor quando avalia o acerto, ou erro, de suas decisões.

5 Tradução livre do texto “a través de los niveles de planificación y ejecución, proponer una gestión integrada y ambientalmente apropiada de los asentamientos humanos”.

6 Tradução livre do texto “...inibidora y conflictiva para los así formados en la medida que sus productos – recomendaciones, estudios parciales, planes – no son recibidos ni utilizados por sus destinatarios, los decisores correspondientes. Ya sea por...o por la desconfianza causa inevitable que genera en el decisor político, el proceso analítico del estudio, efectuado en un lenguaje – el de las ciencias – que él no domina o que le resulta oneroso y trabajoso adoptar y en el que el técnico puede haber inyectado, intencionalmente o no, valores que no son necesariamente los de él, el decisor, presionado por las urgencias propias de su función, tiende a desinteresarse de tales productos técnicos y a decidir recurriendo a sus propios criterios y a los de su grupo político, sobre la base de una intuición global de la realidad en que opera”.

O tempo também concorre para a dificuldade na relação entre decisor e técnico, pois se este muita vez é longo demais do ponto de vista do primeiro, não permite a finalização do projeto na visão do planejador. Por último, Robirosa observa que parte substancial das perguntas formuladas pelos decisores aos técnicos refere-se a tomadas de decisão e ações, necessárias, em situações particulares, o que segundo o autor é outra fonte de conflito, haja vista que o treinamento recebido pelo técnico não o capacita à “exploração em profundidade de casos particulares e à pesquisa de fatores causais”. (ROBIROSA, 1979, p. 17, tradução nossa)⁷.

Robirosa afirma que os que elaboravam os planos não atinavam com o fato de que aqueles que iriam colocar o plano em andamento, eram “atores concretos”, que atuavam de modo particular na busca de seus próprios objetivos. Do mesmo modo, assegura que os decisores ao defrontarem-se com planos produzidos por seus técnicos não encontram nos mesmos os “passos concretos e viáveis” para alcançar os cenários objetivos colocados no plano.

O que se lê em Matus, acrescenta informações à esta questão, que parece ser central aos obstáculos enfrentados pelo planejamento. Ele as apresenta afirmando que aqueles que planejam não podem desconsiderar os aspectos do contexto político, ou da viabilidade, sem abandonar o campo de realismo. Classifica o critério de eficácia utilizado pelo planejador, referindo-se aos anos anteriores a 1972, como “particular e parcial”. Esse critério determina, via de regra, a alternativa mais barata para alcançar um objetivo:

Se esta alternativa mais econômica debilita e põe em perigo as forças ou grupos sociais que lutam por alcançar o objetivo acordado, ela não é uma questão que necessariamente entre em suas considerações. (MATUS, 1972, p. 38, tradução nossa)⁸.

A busca de soluções para a crise do planejamento caminha, pois, em direção à inclusão das questões políticas na elaboração e implantação do plano.

Com sutis diferenças, as metodologias de planejamento de raiz latino-americana passam a incluir a categoria “estratégia”, apoiada em outros conceitos da Ciência Política, e em seus conteúdos teóricos.

7 Tradução livre do texto “...exploración en profundidad de casos particulares y a la investigación de factores causales”.

8 Tradução livre do texto “Si esta alternativa más económica debilita y pone en peligro a las fuerzas o grupos sociales que bregan por alcanzar el objetivo acordado, ello no es cuestión que necesariamente entre en sus consideraciones”.

A base para esta inclusão tem um de seus pilares na compreensão de que o técnico que planeja

Não é um 'planejador puro', vale dizer, não pode descuidar de outros aspectos (como os políticos ou a viabilidade, neste caso) sem pecar por falta de realismo. (MATUS, 1978, p. 40, tradução nossa)⁹.

Embora não tenha sido explicitado como tal, a Metodologia FLACSO adotou desde o início, a perspectiva do planejamento estratégico apontada pela essencialidade da busca da viabilidade política do plano e pela avaliação da posição dos atores envolvidos na situação considerada problemática.

Sua base teórica foi situada na teoria de sistemas sendo, como Robirosa assinalava, um enfoque particular desta teoria. Este estaria voltado para o que chama de "formulação e solução" de problemas. Seu foco estaria situado sobre a análise na íntegra dos processos da vida real. Neste sentido, a Metodologia FLACSO estaria identificada com uma vertente da teoria de sistemas que se contrapõe às visões daqueles que

... enfatizam sobretudo os aspectos equilibrantes e estruturais, onde os processos de mudança são vistos como transições entre estados de equilíbrio... (ROBIROSA, 1979, p. 22bis, tradução nossa)¹⁰.

A identidade da Metodologia FLACSO estaria com aqueles que dão ênfase aos aspectos dos processos e das mudanças em sistemas abertos.

De todo modo, os apoios teóricos trabalhavam com processos da vida real, o que conduz às preocupações de relacionamento políticos, às visões de poder e ao embate de interesses.

Outra característica digna de nota foi o fato que durante os primeiros anos, a Metodologia FLACSO foi aplicada valorizando a identificação e resolução de problemas por meio da polifonia de opiniões dos técnicos, em sua multidisciplinaridade. Dado seu caráter de curso e trabalhando sobre casos criados especificamente para cada evento, a principal informação vinha dos especialistas chamados para informar os participantes.

Sua primeira experiência dá-se em 1975, em Mar del Plata, Argentina, e lá o Programa é coordenado pela parceria entre a FLACSO e o Programa de Concertación del habitat e ordenamiento territorial – CONHABIT.

9 Tradução livre do texto "...no es un 'planificador puro'; vale decir, no puede descuidar de otros aspectos (como los políticos o la viabilidad, en este caso) sin pecar por falta de realismo".

10 Tradução livre do texto "...enfatizan sobre todo los aspectos equilibrantes y estructurales, donde los procesos de cambio son vistos como transiciones entre estados de equilibrio..."

Dado o fim do período financiado pela UNESCO, a realização dos eventos passou a ser objeto de convênios firmados com organismos de governos na América Latina e, principalmente, no Brasil. Nesta fase foram realizados cursos no Chile, Suriname, México e Brasil.

É no Brasil – de 1981 até hoje – onde a Metodologia FLACSO submete-se a mudanças – algumas profundas – de conteúdo e forma.

O citado término do financiamento programado pela UNESCO teve influência direta na preparação e realização dos cursos. Uma das modificações evidentes é que os especialistas antes contratados para preparar os documentos de apoio do caso, passaram a ser, muita vez, os próprios integrantes dos organismos convenentes. Ainda, no mesmo ponto, por exigência dos organismos que financiavam os eventos, o caso deixava de ser uma simulação e passa a ser uma situação real. Assim sendo, não mais se utilizavam “roteiristas” que criassem casos simulados apropriados, mas indivíduos que pudessem analisar e produzir documentos relevantes sobre o cenário de intervenção.

Outra modificação foi o tempo mínimo de duração dos eventos, reduzido para duas semanas, e não mais as três originais. E depois a uma semana presencial e trabalho à distância anterior e posterior à etapa presencial. Por um lado, isso respondia à uma necessidade dos organismos convenentes de não afastar seus técnicos por quinze dias úteis dos seus afazeres regulares, e também, à necessidade de redução de custos em geral.

Uma das principais mudanças ocorridas foi o fortalecimento do caráter estratégico da Metodologia FLACSO. Sua aplicação não considerava no período financiado pela UNESCO a participação fora do âmbito técnico. Em artigo de 2002, Robirosa mostra como ele via a situação naquele tempo:

Durante muitas décadas nós profissionais do planejamento operamos unanimemente com a convicção de que nossa racionalidade acadêmica, científica ou técnica era necessária e suficiente para incorporar o máximo de racionalidade possível às decisões de gestão e à ação em função de objetivos ou metas, explícitas ou subentendidas, de desenvolvimento, de solução de problemas ou de melhoramento do desempenho de algum organismo ou organização. (ROBIROSA, 2002, tradução nossa)¹¹.

11 Tradução livre do texto “Durante muchas décadas los profesionales de la planificación obramos unánimemente bajo la convicción de que nuestra racionalidad académica, científica o técnica era necesaria y suficiente para incorporar el máximo de racionalidad posible a las decisiones de gestión y a la acción en función de objetivos o metas, explícitas o sobreentendidas, de desarrollo, de solución de problemas o de mejoramiento del desempeño de algún organismo u organización”.

Tratava-se de uma atividade de técnicos a resolverem problemas técnicos.

No entanto, a tendência que incentivava a participação comunitária, fortemente estimulada, e muitas vezes patrocinada pelos organismos internacionais, associada à necessidade de redução de custos, deságua na eliminação da exigência anterior de que os participantes tivessem nível universitário.

Com isso, começa a ficar claro que a parte normativa do plano – construção de programas, projetos, definições de ações técnicas, continuava sendo atividade de técnicos. No entanto, a parte estratégica, a identificação dos problemas, a formulação de diagnóstico, a construção de estratégias e o trabalho sobre os atores envolvidos, poderia ser realizada por qualquer pessoa, independente de seu nível de instrução. Neste contexto é que se dá o aprofundamento estratégico, pois atualizam-se os referenciais metodológicos abrindo, ou cedendo, espaço para a participação de outros atores, particularmente aqueles comunitários, tão a gosto das correntes predominantes da época.

Já na segunda experiência¹² realizada no Brasil, em nível municipal, estão presentes vozes que não pertenciam ao corpo técnico¹³. Com isso, passa-se a aceitar que a fase estratégica do planejamento possa ser também feita por pessoas que não sejam planejadores, abrindo a possibilidade de real democratização do processo.

Vale a pena aqui citar a ampliação da temática tratada pela Metodologia FLACSO. Já na primeira experiência brasileira volta-se para a saúde, tema que, posteriormente, gerou um grande número de eventos. A terceira, para o saneamento básico. E, a partir daí, um amplo leque de novas temáticas foi acrescentado, como transporte urbano, desenvolvimento institucional, política pública da criança e do adolescente, política pública de trabalho e renda, meio ambiente, desenvolvimento regional, desastres naturais etc.

Nas suas primeiras versões, ainda na fase inicial de desenvolvimento, a Metodologia FLACSO era composta de quatro etapas:

- formulação e avaliação dos problemas de gestão a solucionar;
- análise dos processos que produzem cada uma das saídas do sistema, percebidos como problemáticos;

12 A primeira experiência realizou-se no Município de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, no início de 1981, sendo o tema apoiar o planejamento da Secretaria Municipal de Saúde na perspectiva definida pela OMS/OPS como Atenção primária à Saúde.

13 O tema deste evento foi o planejamento do Saneamento de comunidades de baixa renda no Município do Rio de Janeiro.

- desenho de modificações alternativas a introduzir no sistema para mudar seu estado atual para as direções desejadas; e
- identificação dos atores envolvidos nos processos e o desenho da estratégia de ação a ser recomendada para buscar a solução dos problemas formulados.

Com as sucessivas modificações e tentativas de aprimoramento do formato metodológico, têm sido continuamente acrescentadas novas etapas como a de criação do cenário objetivo, a de programação das estratégias, a de ações normativas corretivas e programação do monitoramento e avaliação. Da mesma forma, inúmeras novas técnicas de trabalho grupal têm sido incorporadas à aplicação e aprendizagem da metodologia.

Além disto, uma contínua reflexão teórica sobre a relação da Metodologia FLACSO e suas aplicações com o campo do planejamento vem gerando aprimoramentos nas etapas já existentes.

Destacam-se aqueles inseridos na etapa de “pactuação” dos problemas, com melhoria na sistematização e, principalmente, os inseridos na etapa de análise dos processos problemáticos. Esta modificação tem claro parentesco com a melhor definição dos aspectos estratégicos no corpo metodológico. O produto desta etapa era um quadro muito característico das visões sistêmicas, por intermédio do qual eram analisados os *inputs* e *outputs* desejáveis ou não, além das retroalimentações tão características desta teoria. O que passou a ocorrer foi uma diminuição da importância da visão sistêmica, apesar de manterem-se várias de suas categorias, com o concomitante aumento das características estratégicas.

Uma delas, e talvez uma das mais importantes, é a aceitação de que cada evento tem a marca da posição relativa dos participantes. Isto tem uma forte determinação estratégica, pois aqui falamos da criação, e influência, de um ator coletivo, o grupo que se forma no decorrer do evento. São estes que apontarão o rumo que o plano tomará ao final, por intermédio da determinação do que é problema, qual é o cenário objetivo almejado, quais são os processos causadores de problemas, quais as estratégias a serem implementadas e a avaliação da posição dos atores envolvidos¹⁴.

A temática e a reflexão sobre a especificidade e requisitos particulares para a gestão colegiada de instituições, programas e políticas públicas, aspecto essencial do conceito de gestão participativa, naturalmente têm sido prioritárias no desenvolvimento da metodologia FLACSO. Entre outros impactos destaca-se um princípio de trabalho que pode ser operacionalizado na proposição: toda crítica implica uma proposta.

14 Destarte reconhecermos essas características individuais da situação da intervenção humana na realidade, não perdemos a ciência que estes atores desenvolvem-se dentro de uma estrutura determinante de seu comportamento.

A natureza da FLACSO – organização ao mesmo tempo intergovernamental e acadêmica – tem reforçado a consciência e viabilidade do papel da metodologia como “artefato” que possibilita um espaço de comunicação horizontal de atores em posições hierárquicas diferentes.

Em termos de adaptação, um dos desafios agradáveis às pessoas que trabalham com ela, a lógica deste método tem sido base de diversas experiências de novos formatos. Por exemplo, a FLACSO trabalha a formação de formadores em políticas pública, principalmente na área de trabalho e renda, com uma metodologia totalmente baseada nos princípios heurísticos.

Outra característica importante é a adaptação da Metodologia FLACSO às tecnologias disponíveis. Originalmente, a base do trabalho fundamentado na visualização, tema anteriormente citado, era o *flipchart*, ou álbum seriado, e o marcador de várias cores. As mudanças tecnológicas incluídas pelo uso de computadores e seus periféricos, como os projetores *datashow* foram adicionadas às possibilidades de trabalho, aumentando a eficiência deste. As etapas não presenciais dos processos de aplicação/qualificação metodológica ganharam uma densidade antes inconcebível. As etapas presenciais tiveram sua produtividade aumentada mesmo com redução de sua duração. E os custos do trabalho foram reduzidos significativamente.

Outrossim, a informação que possa ser obtida na internet modifica o tempo de realização de tarefas, que antes necessitavam de aportes de pesquisas realizadas fora do âmbito do grupo. Têm sido de grande utilidade, nas aplicações metodológicas em Política Pública de Trabalho e Renda o uso em tempo real das informações contidas na biblioteca virtual do portal da FLACSO Brasil.

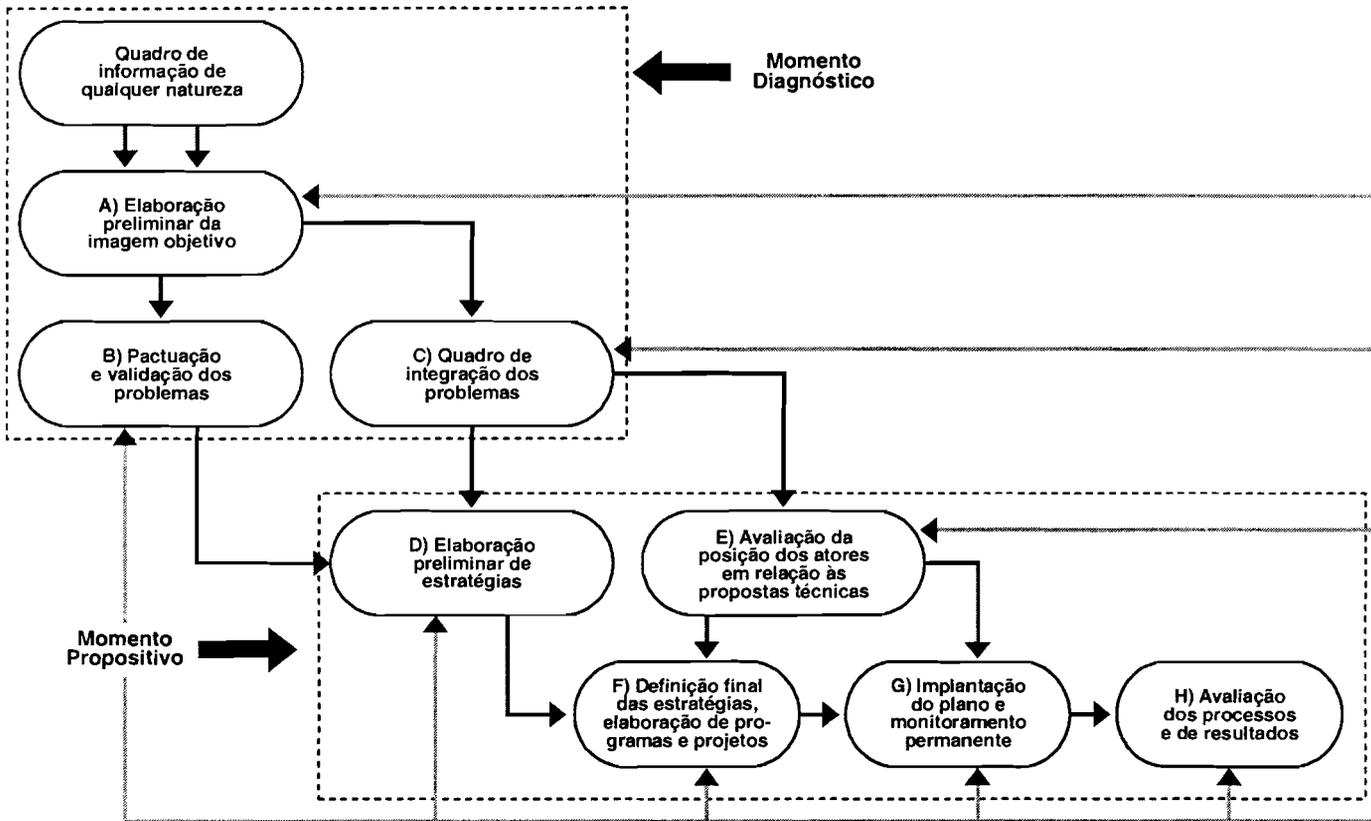
No entanto, em situações de difícil acesso a essas mudanças, continua-se a utilizar os instrumentos originais sem perda de qualidade do trabalho.

A Metodologia FLACSO de planejamento estratégico e gestão participativa.

Nesta segunda parte do texto, buscaremos oferecer uma descrição das etapas metodológicas e de algumas técnicas utilizadas.

Uma das formas de apresentar esse caminho metodológico é através da visualização do seu quadro esquemático – quadro 1. Nele estão contidos os principais momentos de um evento e suas relações de influência expressas por meio de setas.

Quadro 1 – Esquema metodológico



A Metodologia FLACSO pode ser dividida em dois grandes momentos: o diagnóstico e o propositivo. O primeiro abarcaria as três primeiras etapas, voltadas para o passado e presente. O momento propositivo conteria as cinco últimas.

Momento diagnóstico

Etapa A – Elaboração preliminar do cenário objetivo¹⁵ e dos problemas.

A primeira das etapas da Metodologia FLACSO compreende várias fases muito delicadas para o restante do trabalho. Neste momento deverá discutir e traduzir o problema inicial que gerou o processo, contextualizando-o, de modo tão específico¹⁶ quanto possível. (ROBIROSA, 1979, p. 27).

Além disso, serão formulados, preliminarmente, o cenário objetivo e os problemas que secundam o problema inicial.

A Metodologia FLACSO foi criada para ser utilizada de modo participativo, portanto, de produção coletiva. Com isto, colocam-se as questões de quais técnicas devem ser empregadas para estruturar o trabalho grupal. Todos os esforços devem estar voltados para a obtenção de uma definição dos participantes sobre todas as tarefas a serem cumpridas.

A estruturação das idéias produzidas pelo grupo é um dos passos indispensáveis para a realização eficaz do processo participativo. Este método auxilia a formação de acordos sobre os interesses e reduz conflitos. A técnica apóia-se na visualização permanente do resultado de todo o trabalho, na operação do grupo como treinamento para tornar-se uma equipe (BLEGER, 1987, p. 55) e, finalmente, na ação dos facilitadores ou moderadores.

A visualização é

...o registro em folhas de flipchart ou em fichas coloridas, de tamanho e formato específicos, com marcador de ponta de feltro grossa, de todas as idéias ou resumo de discussões ocorridas no grupo ou na plenária. Com a visualização, as contribuições ficam registradas e visíveis para o grupo durante todo o trabalho. As fichas contendo idéias são coladas sobre folhas de papel pardo previamente afixado por alfinetes de mapa a um painel especial. Posteriormente, essas

15 Esta categoria pode ser definida como o contexto que os participantes desejam para o futuro.

16 "Frecuentemente pueden entreverse otros objetivos debajo de la demanda formulada. La pregunta puede ser demasiado general y amplia, o al contrario, muy limitada y específica. En el primer caso conviene afinar el objetivo del estudio, o descubrir las intenciones más específicas ocultas debajo de la pregunta general, si es posible en dialogo con el (o los) funcionario (s) o con el cliente privado que los originaron."(ROBIROSA, 1979, p. 27).

folhas são penduradas à vista dos participantes e vão compor a memória das discussões do grupo. Elas representam um exercício de criatividade, complementando a sua função didática e facilitadora. (MORAES e D'ALESSANDRO).

Dentre seus objetivos estão a melhor compreensão e acompanhamento do processo, das idéias discutidas, e a socialização do avanço no conhecimento gerado na discussão. A visualização do registro do trabalho, concomitante com sua realização, aumenta, por sua vez, a possibilidade da participação (Como antes enfatizamos, novas tecnologias têm sido incorporadas ao trabalho desta etapa).

Oliveira mostra no Quadro 2, de modo esquemático, as vantagens e motivos para o uso de um registro concomitante visualizado. No caso, ela apresenta a técnica das fichas, mas diz respeito a qualquer tipo de registro. (OLIVEIRA, 2000).

Quadro 2 – Características da visualização

Vantagens	Porque
Facilita a participação ativa	<ul style="list-style-type: none"> · Garante a participação de todos sem diferenciação de hierarquia ou influência da timidez individual, pois as fichas são anônimas · Permite a cada participante ver suas contribuições nos painéis e identificar sua parcela no trabalho conjunto
Aumenta a qualidade da comunicação	<ul style="list-style-type: none"> · Facilita a estrutura de idéias · Possibilita representar de forma didática situações complexas · Utiliza outro canal de percepção além da audição
Fortalece o efeito da aprendizagem	<ul style="list-style-type: none"> · Facilita a concentração e memorização · Racionaliza a discussão possibilitando seu aprofundamento
Aumenta a integração grupal	<ul style="list-style-type: none"> · Toma transparente o processo de trabalho

Fonte: Gerenciamento do Projeto. Elaboração e Monitoramento de Projetos.

1. Documento de base

A etapa inicial da Metodologia FLACSO tem a função de definir, preliminarmente, o cenário objetivo da situação que os participantes esperam alcançar e a lista, também preliminar, dos problemas que separam a situação atual daquela desejada.

Claro está que para que seja formulado um cenário objetivo realista, é necessário que os participantes conheçam a realidade que pretendem modificar. Do mesmo modo, para que sejam apontados problemas – fenômenos que impedem a existência da situação projetada no cenário

objetivo, é indispensável que aqueles que os definirão tenham conhecimento do contexto que desejam modificar.

A intenção é que os participantes do processo de planejamento tenham, de modo comum, o máximo de informação sobre o objeto a ser planejado. Para tanto, deve ser criada a oportunidade para que estas informações estejam disponíveis aos participantes.

Este conjunto de informações, também chamado de documento de base, pode ter qualquer forma de apresentação, como documentos escritos, fotografias, vídeos, filmes, depoimentos gravados ou orais, cursos, enfim, tudo o que se constitua em informação considerada relevante para a ampliação do conhecimento dos participantes e, além disso, como tentativa de equalização deste conhecimento.

Por outro lado, a forma de apresentação do documento de base, também estará limitada pela capacidade de uso de cada um dos participantes. Neste sentido, graus de escolaridade, deficiências de qualquer espécie, uso, ou não de meios da informática, questões de idioma etc. determinarão qual, quais, são as melhores maneiras de apresentá-lo.

As informações contidas no documento de base deverão ser completadas durante os eventos, com comunicações orais de informantes qualificados, ou especializados,

... que deveriam prover não só as especificações técnicas fundamentais que descrevam os processos que conduzem ao problema proposto e às possíveis soluções técnicas ao problema, mas também as percepções subjetivas que pudessem ter os informantes sobre a área problemática tratada: problemas percebidos, sua avaliação, relação das atividades e processos identificados com outros aspectos da vida da comunidade etc. (ROBIROSA, 1979, p.31)¹⁷.

Em segundo lugar, o documento de base deve ser capaz de auxiliar os participantes no desenvolvimento do pensamento crítico sobre a situação a ser planejada. Estes devem ser ajudados a problematizar a situação, suscitando perguntas à realidade que vão gerar os problemas. Estas, em princípio, devem voltar-se para a relação entre a interpretação da realidade e suas diferenças com o cenário objetivo anelado.

17 Tradução livre do texto “...que debieran proveer no sólo las especificaciones técnicas fundamentales que describan los procesos conducentes al problema planteado y las posibles soluciones técnicas al problema, sino también las percepciones subjetivas que pudieran tener los informantes acerca del área problemática tratada: problemas percibidos, su evaluación, relación de las actividades y procesos identificados con otros aspectos de la vida de la comunidad etc.”

2. A elaboração do cenário objetivo

A elaboração do cenário objetivo é uma das questões centrais do processo de planejamento. É a primeira estratégia elaborada pelo grupo de participantes, tem um caráter eminentemente político e, para abordá-la é preciso considerar as possibilidades políticas que a torne realidade. Ela toma o caráter da formulação integrada do técnico com o político, de que fala Matus:

A estratégia vem a ser, pois, uma análise e um propósito de futuro onde se integra o econômico e o político-social mediante um modelo abstrato material do desenvolvimento... (MATUS, 1972, p. 104)¹⁸.

A formulação da estratégia é, então, o resultado de uma análise da situação passada e presente e parte da expressão de uma vontade de futuro, firmemente apoiada na situação atual.

Entretanto, e mais do que isso; também é o resultado de um processo de construção intersubjetiva de uma proposta de futuro comum àqueles participantes. Este processo, explica-se, de acordo com Gondim, citando Shapiro:

a teoria da competência comunicativa sustenta que a possibilidade de comunicação se baseia na constituição intersubjetiva do significado, de modo que, a fim de que um símbolo tenha o mesmo significado, seja ao mesmo tempo, para dois seres humanos, seja em tempos distintos, para um único sujeito, é necessário que os sujeitos sejam capazes de gerar um acordo entre eles... (Shapiro apud GONDIM, 1995, p. 68).

A técnica mais adequada à formulação de uma estratégia é a tempestade de idéias, visando expressar em frases como deve ser o futuro da situação em estudo.

O processo desenvolve-se com o objetivo de explicitar, “do modo mais preciso possível”¹⁹, como os participantes vêem a situação objeto do plano após as modificações que poderão ser introduzidas por este.

Esse exercício não é fácil, e prima por uma característica de sucessivas aproximações, como método de melhorar, refinar, a estratégia.

18 Tradução livre do texto *“La estrategia viene a ser, pues, un análisis y un propósito de futuro donde se integra lo económico y lo político-social mediante un modelo abstracto material del desarrollo...”*

19 A expressão indica apenas o melhor encaminhamento do processo de planejamento, mas a prática demonstra uma grande dificuldade de obter-se precisão, principalmente nas fases iniciais do trabalho, o que significa maior período de aprimoramento posterior.

Desta forma, cada participante procura definir em uma sentença, como seria seu cenário objetivo. Sendo uma tempestade de idéias, a afirmação de qualquer um pode ser modificada o número de vezes que os participantes acharem necessário, sendo considerada cada modificação uma etapa de refinamento.

Expressar verbalmente uma estratégia, no interior de um grupo de pessoas, num momento da aplicação de uma técnica de tempestade de idéias, pode não ser a coisa mais fácil de se fazer. Assim, sempre consideraremos uma definição, uma assertiva, uma opinião, como preliminar, que pode ser alterada a qualquer momento do processo, desde que plenamente justificada a modificação.

O conjunto de frases estocadas na listagem será submetido à uma divisão temática, que permita aos participantes terem uma visão mais ordenada de todo o trabalho até ali realizado. Esta divisão tem dois limitantes: o número de participantes que possam compor grupos de trabalho com um mínimo de indivíduos que assegurem eficiência – entre quatro e seis membros, e as de dimensões de problemas possíveis. Na combinação destas duas variáveis, estará o número de grupos que trabalhará o refinamento de cada frase proposta, realizada na tempestade de idéias.

Refinamento quer dizer que o grupo que trabalha determinada dimensão da cenário objetivo, deverá:

- escolher um relator que registrará todo o trabalho que o grupo de trabalho realizar, o mais fielmente possível, para poder transmiti-lo com clareza à plenária;
- reler cada sentença atentamente, estudando o justo emprego das palavras na busca da representação da totalidade do significado expresso, e aceito, no grande grupo o sumo da idéia do que foi dito.

Este exercício exige que o grupo relembre, mais que nada, o sentido do que foi dito “por todo o grupo”.

- reescrever as frases de acordo com o entendimento descrito acima e, ao mesmo tempo, considerar a interpretação dada por aqueles que irão ler as frases e que não estão no grupo. Desnecessário dizer que a qualquer momento o grupo de trabalho pode recorrer a qualquer membro do grupo maior para esclarecimentos.
- eliminar todos os problemas que estejam repetidos, ou que tratem do mesmo tema específico, juntando dois ou mais ou, simplesmente, eliminando o que for pura repetição.
- escrever novas sentenças, se necessário, submetendo-as à plenária.
- por último, o grupo de trabalho buscará resumir em uma, ou duas

sentenças o conjunto examinado. Ou, dito de outro modo, deverá “encontrar a idéia central” do que foi registrado, na dimensão que lhe coube examinar.

Cada grupo de trabalho submeterá sua produção à plenária, a defenderá passo a passo, relatando o método utilizado para cumprir as tarefas e explicando a que ponto chegou. Assim sendo, a plenária terá o papel de dar a palavra final na elaboração do cenário objetivo da situação de se deseja modificar.

3. A elaboração preliminar dos problemas

Muitas vezes, essa fase do trabalho é confundida com a aplicação de uma das diversas metodologias de resolução de problemas. Nestas, as noções básicas de problema são em geral encaradas como

... alguma atividade que não deu certo, isto é, alguma atividade que não atingiu os objetivos especificados. Houve, portanto, um desvio do objetivo. (ALVES, 1992, p. iii).

Em primeiro lugar, o autor refere-se a algo que “não deu certo”, “um desvio”. Estas afirmações determinam uma situação anterior que se modificou de modo indesejado.

Em segundo lugar, este tipo de metodologia, via de regra, lida com cinco etapas de seu desenvolvimento: identificação do problema, análise, definição e implantação da solução e o monitoramento. O esforço neste tipo de trabalho está colocado na identificação e na contraposição de uma solução, comumente vista como a sustentação da afirmação inversa ao problema. O que falta tem como solução a existência, e assim por diante.

A idéia acima apresentada serve-nos para enfatizar a diferença existente no conceito de problema visto pela Metodologia FLACSO. Não é este o enfoque dado por métodos estratégicos. Precipuamente, não re-tomar uma situação e sim propor uma situação de futuro, buscar influir no desenvolvimento da situação atual para a direção determinada na cenário objetivo.

Outra maneira de desenvolver a fase de determinação de problemas é aquela entendida pela Metodologia PROPOSAL, Programa conjunto sobre políticas sociais para a América Latina, da CEPAL, também denominada Análise Custo-Impacto. (WALKER, 1999, p. 1).

... a definição do problema ‘surge da comparação entre a situação vigente e um padrão politicamente desejável. O resultado é o déficit presente e futuro... que constitui o problema, e deve ser quantificado’. (Cohen e Franco apud WALKER, 1999, p. 2).

A definição de problema neste caso trata de determinar:

- qual a questão inicial que dá origem ao processo de planejamento, que é a defasagem entre a concepção e a percepção da realidade pelos participantes (CONTRANDIOPOULOS et al, 1994, p.19). Esta discussão traduz a demanda que desencadeia o trabalho e pode implicar em problemas das mais variadas dimensões;
- quais são esses problemas.

A questão, ou problema inicial, deve estar colocada a priori, pois motiva que se esteja num processo de influir no futuro da situação. Por outro lado, esta mesma questão inicial pode ser modificada durante o processo, ser refinada e, portanto, modificada.

A técnica que melhor tem servido a essa fase é um debate aberto provocado por uma pergunta que questione “o verdadeiro” motivo da realização do processo de planejamento. De fato, o problema inicial é rediscutido e o resultado guiará, juntamente com o cenário objetivo, as demais fases do processo.

Logo após o término desta tarefa inicia-se a fase de descortinar os problemas causas e suas dimensões.

A técnica aplicada é, ainda, a tempestade de idéias. Os participantes declaram quais são os problemas e os mesmos são registrados de modo a que todos possam vê-los, discuti-los, discordar, e sobre este debate gerar, ou não, um acordo preliminar. Uma a uma, todas as afirmações dos participantes passarão pelo mesmo processo.

Esse momento funciona como uma filtragem inicial do que os participantes consideram problemas, pois os mesmos são imediatamente submetidos ao crivo dos presentes. Com isso, várias afirmações já se constituirão em acordos, durante o próprio registro.

A listagem daí saída será novamente trabalhada na próxima fase.

Etapa B – Pactuação e validação dos problemas

A fase de levantamento de problemas na etapa anterior é completada neste momento, por intermédio de um processo semelhante ao utilizado com o cenário objetivo.

Nesta fase ficam mais claras as

- ... diferenças de opinião. Tomar-se-á consciência assim, do grau de subjetividade que implicam opiniões ideológicas e políticas ou quase – políticas. (ROBIROSA, 1979, p. 45)²⁰.

20 Tradução livre do texto “...diferencias de opinión. Se habrá de tomar conciencia así del grado de subjetividad que interviene en este tipo de discusiones de política y que necesariamente implican opciones ideológicas y políticas o cuasi-políticas”.

O autor aproveita esta observação para insistir na questão da ausência de neutralidade dos técnicos, ao dizer

... ela serve para provar a não neutralidade do técnico e do administrador de assentamentos humanos, o que nunca estará livre em sua atividade deste tipo de opiniões. (ROBIROSA, 1979, p. 45)²¹.

Do mesmo modo que o conjunto de frases estocadas na listagem para criação do cenário objetivo, também aquele das sentenças que expressam problemas será submetido a uma divisão temática limitada pelo número de participantes.

Trata-se, também, de refinar as frases que expressam problemas na visão dos participantes.

Desta forma, os grupos cumprirão tarefas que seguem os mesmos passos do refinamento do cenário objetivo.

Igualmente, cada grupo de trabalho submeterá sua produção à plenária, que terá o papel de dar a palavra final na elaboração do quadro de problemas e dimensões identificadas.

Após a aprovação da plenária, o resultado estará nos vários conjuntos de sentenças que agora estão definitivamente pactuadas como sendo problemas do processo de planejamento.

A fase seguinte é a escolha, em cada dimensão de problemas, daqueles que os participantes estimem como os mais importantes a serem resolvidos.

Esta hierarquização fornecerá o ponto de partida da próxima etapa.

Etapas C – Quadro de integração dos problemas

Esta etapa encerra a grande fase diagnóstica da Metodologia FLACSO. Ela pretende em seu final consolidar todo o trabalho anteriormente realizado deixando para as etapas posteriores, estabelecidos:

- os processos de causa e efeito dos problemas levantados na etapa anterior;
- um reconhecimento e definição de que ponto de vista estão sendo elaboradas as análises da situação e as propostas de solução, “tendo em conta o ponto de vista e as possibilidades de ação do organismo para o qual se proporão estratégias definindo portanto, limites e níveis de resolução;” (FLACSO Brasil, 1986, p. 5);

21 Tradução livre do texto “Ello sirve para probar la no neutralidad del técnico y del administrador de asentamientos humanos, el que nunca estará exento en su actividade de este tipo de opciones”.

- um novo exame e, se necessário, uma nova pactuação do cenário objetivo, considerando a definição do nível de intervenção do item anterior;
- a descoberta, a exploração, e a descrição dos processos nos quais se julga necessário intervir para produzir as mudanças nas situações consideradas problemáticas;
- uma visão compreensiva do processo que está sendo planejado.

A ferramenta que auxiliará na consecução das tarefas acima descritas é um quadro de causa e efeito, no qual esteja representada

...uma percepção consensual e estruturada do problema de gestão a resolver, e a que cada um dos problemas particulares que o compõe terão sua ponderação relativa... (ROBIROSA, 1979, p. 45)²².

O método de criar um quadro que favoreça uma interpretação de como o grupo entende a situação a ser planejada, é o resultado do desenho das “árvores de causa e efeito” que partem dos problemas hierarquizados nas dimensões, no fim da etapa anterior. Deverão ser tantas árvores de causa e efeito quantos são os problemas hierarquizados. Deve-se ter claro que um maior número de problemas iniciais deverá aumentar a clareza do processo.

Partindo do problema hierarquizado como mais importante, segue-se o caminho para trás, e,

... desde ali, introduzindo-se gradualmente, mediante perguntas sucessivas, na complexidade dos processos interrelacionados que provocam aqueles problemas do sistema e nos insumos de todo tipo dos que dependem... (ROBIROSA, 1979, p. 53)²³.

Por outro lado, os avanços dos diversos grupos nas interpretações dos fenômenos que causam os problemas levam, via de regra, a que as árvores de causa e efeito venham a se encontrar e unir-se nas suas “fronteiras”, levando a que os processos encontrem a amplitude necessária para a obter a natureza compreensiva indispensável.

É dessa união das árvores de causa e efeito que se conforma o quadro (geral) de causa e efeito. Neste estarão desenhados os processos que os participantes acreditam serem os problemáticos, que devem ser modificados para, assim, conduzir a situação no sentido do cenário objetivo.

22 Tradução livre do texto “...una percepción consensual y estructurada del problema de gestión a resolver, e la que cada uno de los problemas particulares que lo componen tendrán su ponderación relativa...”.

23 Tradução livre do texto “...desde allí, introduciéndose gradualmente, mediante preguntas sucesivas, en la complejidad de los procesos interrelacionados que provocan aquellos problemas del sistema y en los insumos de todo tipo de los que dependen”.

Se estamos realizando um processo de planejamento real, não uma simulação, a análise dos processos de causa e efeito, que, segundo o grupo, são motivadores de problemas, que visa auxiliar a elaboração de propostas de solução, necessita de uma acurada definição da capacidade de intervenção dos participantes. Robirosa insiste neste aspecto, aponta como determinante, pois apóia-se num dos princípios desta Metodologia FLACSO: o produto de todo o trabalho, o plano pretendido, é resultante do julgamento daquele grupo de participantes. Assim sendo, é crucial para que as propostas sejam eficientes, que o resultado seja possível de ser aplicado pelo próprio grupo.

De tudo isto surge a importância de eleger o nível de sistema a ser analisado de maneira adequada aos objetivos do estudo, já que esta eleição desempenha um papel primordial na seleção de conteúdos e estratégia de investigação. (ROBIROSA, 1979, p. 36)²⁴.

Os organismos públicos, igualmente, se organizam nos mais diversos níveis jurisdicionais: municipal, estadual, regional, nacional etc. Se o estudo a ser efetuado tem por objetivo efetuar recomendações de ação a um organismo particular é indispensável que se leve em conta o real âmbito de decisão que tem tal organismo, tanto para definir seus problemas específicos de gestão como para recomendar as estratégias de solução. De pouco serviria recomendar ações que só podem ser levadas a cabo por organismos de níveis superiores, que transcendem o âmbito de decisão do próprio organismo desde cuja perspectiva efetua-se o estudo. Tanto para a correta formulação do problema de gestão a analisar e solucionar, como para conseguir o projeto de estratégias de ação factíveis é, pois, necessário realizar as etapas seguintes do estudo partindo de um nível de referência claramente definido. (ROBIROSA, 1979, p. 36)²⁵.

24 Tradução livre do texto *“De todo esto surge la importancia de elegir el nivel de sistema a analizar de manera adecuada a los objetivos del estudio, ya que esta elección juega un papel primordial en la selección de contenidos y estrategia de investigación”*.

25 Tradução livre do texto *“Los organismos públicos, igualmente, se organizan en diversos niveles jurisdiccionales: municipal, provincial, regional, nacional etc. Si el estudio a efectuarse tiene por objetivo efectuar recomendaciones de acción a un organismo particular es indispensable que se tome en cuenta el ámbito decisional real que tiene dicho organismo, tanto para definir sus problemas específicos de gestión como para recomendar las estrategias de solución. De poco serviría recomendar acciones que sólo pueden ser llevadas a cabo por organismos de niveles superiores, que trascienden el ámbito decisional del propio organismo desde cuya perspectiva se efectúa el estudio. Tanto para la correcta formulación del problema de gestión a analizar y solucionar, como para lograr el diseño de estrategias de acción factibles es pues necesario realizar las etapas siguientes del estudio partiendo de un nivel de referencia claramente definido”*.

Neste ponto do trabalho é conveniente um reexame do cenário objetivo pactuado na primeira etapa, pois esta deve se ajustar perfeitamente ao nível de decisão em que o processo se desenvolve, para que funcione como um efetivo contraponto das escolhas de intervenção e futuras propostas de estratégias.

Descobrir, explorar e descrever os processos onde se intervirá é um trabalho a ser desenvolvido sobre o quadro geral de causa e efeito. O método utilizado é o de partir dos problemas geradores e, caminhando para trás, ir determinando os processos que, se modificados, mudarão o resultado considerado problemático e tomarão o novo resultado coerente com o cenário objetivo. Esses processos são chamados “processos críticos”. É provável que durante esta análise apareçam inter-relações e interações entre estes processos críticos, o que redundaria em uma relação de competição entre carências de mudança da mesma natureza. (ROBIROSA, 1979, p. 57).

Os problemas geradores são, geralmente, aqueles para onde convergem diversos processos críticos. São descritos, também, como “nós críticos”. Funcionam como repositório indesejado de diversos processos que nele desembocam.

A tarefa de descobrir, explorar e descrever dá-se sobre esses processos críticos e presume-se que ao modificá-los obtém-se resultados desejáveis.

Antes de passar à próxima etapa cabe lembrar uma reação presente em quase todas as experiências realizadas com esta Metodologia. É o que convencionou-se chamar de momento de crise coletiva.

Ocorre que, após a vivência das três primeiras etapas, onde os participantes estruturam paulatinamente um quadro de problemas que não poderia ser antevisto ao iniciar-se o processo, o grupo apresenta-se perplexo e desanimado diante da magnitude da problemática e conseqüente sensação de impotência.

Com esta visão coletiva do quadro geral, os participantes iniciam o momento propositivo. A evolução do trabalho, um salto na compreensão da situação analisada, e a percepção que é possível planejar soluções factíveis, injeta ânimo no grupo e auxilia no desenrolar do trabalho.

Este é também um momento de incerteza para os decisores que solicitaram à FLACSO a intervenção metodológica em curso, que em geral descobrem uma visão mais crítica que a esperada de seus colaboradores.

A descoberta na prática de que estas crises são “naturais”, e relativamente curtas, e sua comunicação reiterada pela equipe da FLACSO aos participantes e decisores, normalmente controla a ansiedade inevitável nesta etapa.

Momento propositivo

Etapa D – Elaboração preliminar de estratégias

Sob esta denominação geral está contido, todo o trabalho de planejamento normativo no desenho de processos alternativos aos atuais. Havendo determinado quais os processos que o grupo de participantes considera que devam ser modificados, propõem-se, preliminarmente, ações técnicas retificadoras, como por exemplo, projetos, programas, modificações do uso dos recursos, pequenas ações administrativas localizadas, ajustes pontuais etc.

Trata-se de definir um curso para o desenvolvimento da situação considerada problema, no qual serão aplicadas ações necessárias para atingir a situação fixada no cenário objetivo, definidos a priori.

O projeto das modificações mais eficazes em alcançar a mudança desejada nas saídas é evidentemente difícil de normatizar ou decompor em tarefas parciais... Elas (as soluções) podem variar, segundo os tipos de problemas em estudo, desde a modificação de alguns poucos insumos ou de algum modo de processamento, até soluções extremamente complexas que propõem a modificação simultânea de muitos insumos a diferentes processos críticos e/ou modos de processamento. Também podem conceber-se inovações que estabeleçam novos processos complementares, ou substitutivos, e o desenvolvimento ou reforço de circuitos de retroalimentação. (ROBIROSA, 1979, p. 59)²⁶.

Para Mário Testa, o planejamento normativo constitui-se em procedimento de fixar normas com certo grau de racionalidade, visando um momento futuro, por meio de metas quantificáveis durante um período de tempo e para um local definido, isto é, preso ao contexto para onde está sendo elaborado. Este autor dá ênfase a que esta fase normativa não é confrontada com nenhuma oposição. (TESTA, 1992, p. 91).

Carlos Matus, discorrendo sobre o planejamento situacional, aponta o que chama de “momento normativo”, como uma das etapas, interligada com os demais momentos.

26 Tradução livre do texto “*El diseño de las modificaciones mas eficaces en lograr el cambio deseado en las salidas es evidentemente difícil de normatizar o descomponer en tareas parciales... Ellas (as soluções) pueden variar, según los tipos de problemas en estudio, desde la modificación de unos pocos insumos o de algún modo de procesamiento, hasta extremadamente complejas soluciones que plantean la modificación simultánea de muchos insumos a distintos procesos críticos y/o modos de procesamiento. También pueden concebirse innovaciones que establezcan nuevos procesos complementarios o sustitutivos y el desarrollo o refuerzo de circuitos de retroalimentación*”.

Para ele, a fase normativa é

... a instância de desenho. Desenho de quê? Do conteúdo propositivo do plano que precisa como deve ser a realidade, em contraposição aos problemas presentes.

Mas o desenho normativo incide também sobre como deve ser a estratégia, como deve ser a decisão e a execução do plano e como deve ser a norma que serve de referência para explicar a situação presente e selecionar os problemas. (MATUS, 1993, p. 336).

Na verdade, não só as ações técnicas propostas influenciam a formulação da estratégia, pois esta atuará permanentemente sobre a escolha das soluções técnicas, cujo conjunto favorecerá o discernimento sobre o conteúdo das estratégias de implementação. No entanto, é a combinação das características destas escolhas com a realidade que define a estratégia como um todo. Matus diz que o procedimento estratégico não pode sobrepor-se ao real, mas antes, dele emerge e sobre ele atua e com ele negocia. (MATUS, 1972, p. 101).

O *deve ser* está condicionado politicamente pelo que *pode ser e*, será deste embate que o *deve ser* ajustar-se-á ao realismo dos pressupostos políticos.

O produto desta etapa é uma lista de enunciados estratégicos, nos quais estarão definidos os passos, presumíveis, para viabilizar politicamente a realização das ações propostas.

Etapa E – Avaliação da posição dos atores em relação às propostas técnicas preliminares

A avaliação do produto da etapa anterior, comparando as propostas estratégicas preliminares com a posição dos atores quanto às mesmas, compõe o produto desta etapa.

Convém dar uma definição do que se entende pela categoria ator utilizando aquela de Matus:

É uma personalidade, uma organização ou agrupamento humano que, de forma estável ou transitória, tem capacidade de acumular força, desenvolver interesses e necessidades e atuar produzindo fatos na situação. (MATUS, 1993, p. 570).

Para Robirosa, o ator seria uma entidade seja individual ou coletiva, formal ou informal, podendo ser pública ou privada, que pode pertencer à situação objeto de intervenção, ou não, entidade esta que "...inter-

vêm e/ou controla os processos e insumos que se deseja modificar”. (ROBIROSA, 1979, p. 67)²⁷.

Estes atores devem ser identificados e mapeados com relação ao cenário a ser modificado. O que os identifica, de fato, são suas posições relativas. É conveniente analisar as relações possíveis entre estes atores, alianças, conflitos e, ainda, as suas razões. Há de considerar-se, todavia, as diferentes perspectivas com as quais os atores vêem a situação. Alguns de modo global, alguns de modo parcial, e disto resultam diferentes construções perceptivas de uma mesma situação, diferentes sínteses e interpretações. (ROBIROSA, s/data).

Finalmente, é necessário determinar a posição de cada um desses atores com relação a cada mudança proposta na situação e, avaliar a viabilidade política de cada uma delas.

É caso, ainda, de decidir-se sobre o prazo das estratégias que serão desenhadas. Robirosa afirma que devido à imprevisibilidade dos atores e as possíveis falhas na análise, as estratégias não deveriam ser de longo prazo. (ROBIROSA, 1979, p. 67). Entretanto, o monitoramento constante na fase de desenvolvimento do planejamento sanará possíveis erros cometidos na avaliação do grupo, bem como atuará no caso das mudanças de posição de determinados atores. Neste caso, sugere-se que estratégias com prazos maiores sejam também consideradas.

Este trabalho realiza-se em um grupo pequeno que pode ser formado por cada um dos membros dos grupos que trabalharam nas etapas anteriores. O trabalho, ao final, é submetido à plenária.

Etapa F – Definição final das estratégias, elaboração de programas e projetos

O objetivo desta etapa é a definição das estratégias, de acordo com o apoio ou não dos atores envolvidos, a elaboração dos programas, projetos e definição de ações de curto prazo para alcançar as modificações desejadas.

Além disso, deverá ser realizada a:

Programação temporal tentativa de atividades de cada um dos caminhos estratégicos eleitos, com identificação de recursos e instrumentos necessários (recursos físicos, humanos, financeiros, instrumentos

27 Tradução livre do texto “...interviene y/o controla los procesos e insumos que se desea modificar”.

normativos, político-decisionais, informativos etc.) sempre levando em conta suas restrições (alocação de recursos humanos e materiais disponíveis, orçamentários etc.). (FLACSO, 1986, p. 7).

Estão juntos nessa etapa, de uma só vez, os resultados de todas as etapas anteriores:

- o cenário objetivo definitivo;
- o quadro dos processos que geram os problemas indesejáveis e suas interações;
- as propostas normativas e estratégias preliminares;
- a avaliação da posição dos atores considerados com relação ao que se pretende implementar.

Finalmente, deve ser elaborado o projeto de monitoramento e o de avaliação para controlar e avaliar continuamente o desenrolar da implementação do plano e seus resultados, além de indicar as modificações necessárias para o re-direcionamento desejável.

Etapas G e H

As duas etapas seguintes, implantação do plano e monitoramento e, avaliação dos processos e dos resultados são partes do trabalho de elaboração permanente do plano.

O monitoramento pode ser visto como um processo explicativo, na linha do tempo, no qual podemos comparar as mudanças ocorridas no estado de execução do plano em relação ao programado. Responde à questão de se os resultados esperados foram alcançados, usualmente relacionado a um período de tempo, tais como curto e médio prazo.

Isto proporciona uma retroalimentação permanente sobre os tempos de execução, os custos e a qualidade do que se faz e permite a adoção de medidas de retificação e ajuste para melhorar e adequar constantemente as operações e os planos de trabalho. (GUALDALINI, 2000, p. 27).

O programa de monitoramento de todas as fases obriga a que se esteja planejando medidas corretivas para novas situações captadas no monitoramento.

Por outro lado, a avaliação, a ser realizada em períodos de tempo definidos pelos participantes, tem como um dos objetivos facilitar o desenvolvimento do plano, contribuir para o conhecimento das atividades que se mostram positivas, negativas, ou aquelas que não foram realizadas. (Patton *apud* VIEIRA-DA-SILVA, 2003, p. 5).

A avaliação é um julgamento de valor sobre a intervenção em curso e deve subsidiar as decisões de melhora nos resultados esperados. Ela serve para apontar grau de efetividade, relevância e o impacto do plano.

A avaliação responde às perguntas:

Se o problema que se queria solucionar com o projeto continua existindo nos termos originalmente planejados;

Se o projeto, tal como foi concebido, continua sendo a melhor alternativa para solucionar o problema;

Se continua tendo validade e coerência o desenho do projeto: objetivos, produtos, atividades, insumos, arranjos institucionais e gerenciais;

Se o impacto sobre os beneficiários e o cenário tem sido relevante;

Se o processo de programação e execução é efetivo.

(GUALDALINI, 2000, p. 28).

Por fim, cabe lembrar que a avaliação obriga a uma revisão de todo o caminho metodológico utilizado agora em processo de modificação, revendo-se o cenário objetivo e os problemas nesta nova fase, os novos processos de causa e efeito, o acréscimo, ou não, de novas ações corretivas, a posição de atores nesta nova fase e, finalmente, a implementação das ações corrigidas pelo julgamento da avaliação.

Agradecimentos

Agradeço à Dra. Ana Johnson de Assis o incentivo e a preciosa colaboração em diversas fases da construção deste texto. Também ao Professor Ayrton Fausto pelos ricos comentários e opiniões, ambos preciosos e esclarecedores. Aos dois devo muito na realização deste trabalho.

Bibliografia

ALVES, N. A. Guia de resolução de problemas. Rio de Janeiro: Qualimark Editora, 1995.

BLEGER, J. Temas de psicologia: entrevista e grupos. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

CONTRANDIOPOULOS, A-P. et al. Saber preparar uma pesquisa. São Paulo: Editora Hucitec/ABRASCO, 1994.

GONDIM, L. M. P. Um encontro com Habermans nas encruzilhada da pós-modernidade: a contribuição de John Forester para uma teoria da prática de planejamento. In Cadernos IPPUR/UFRJ. n. 1/4. jan/dez 1995.

GUALDALINI, B. Guias para formulação, desenho e gerência de projetos. Brasília: PNUD, 2000.

FLACSO Brasil. Metodologia FLACSO para a gestão participativa: versão 1986. Rio de Janeiro, 1986. Mimeografado.

FLACSO Brasil. Uma proposta metodológica: a Metodologia FLACSO/ UNESCO – MAB para o Planejamento Integrado de Programas sociais. Rio de Janeiro, sem data. Mimeografado.

LAFER, B. M. Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1975.

KIPNIS, B & KOHAN, W. O. Elementos do processo de pesquisa: módulo VI. Brasília: SESI-DN, 2000.

LANGE, O. Economia. São Paulo: 1981. Ática.

MATUS, C. Estrategia y Plan. México: Siglo XXI, 1972.

MATUS, C. Planificación de situaciones. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

MATUS, C. Política, planejamento & governo. Brasília: IPEA, 1993. T. II)

MINISTÉRIO DE INTERIOR. Conceituação e operacionalização de projetos integrados. In Anais do V Curso intensivo de planejamento urbano e local. Brasília: SERPHAU, 1972.

MENDES, A. D.. Relações ente o planejamento físico e o econômico-social: Conceituação e operacionalização de projetos integrados: In Anais do VI Curso intensivo de planejamento urbano e local. Brasília: SERPHAU. 1974.

MORAES e D'ALESSANDRO. Estruturação visualizada de idéias. Disponível em: < http://www.participando.com.br/metodologia/est_ideias.asp >: Acesso em: 12 fev. 05.

OLIVEIRA, M.O. Andrade Ribeiro de. Gerenciamento de Projeto. Elaboração e Monitoramento de Projetos. Brasília: ENAP, 2000. Mimeografado.

OPS. Método CENDES/OPS. Washington: OPS, 1965.

RIVERA, F. J. U. Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico. São Paulo: Cortez, 1989.

ROBIROSA, M. C. La gestión integrada de los asentamientos humanos em América Latina: una estrategia de capacitación. Buenos Aires: FLACSO Programa Buenos Aires, 1979.

ROBIROSA, Mário C. Articulación, negociación, concertación. Sem data. Disponível em: < <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=content&task=view&id=82&Itemid=48> >. Acesso em: 22 fev. 05.

ROBIROSA, Mário C. La participación en la gestión: Justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias. In Revista Mundo Urbano. Disponível em: < <http://www.argiropolis.com.ar/mundourbano/anteriores/18/Robirosa.html> >. Acesso em 22 fev. 05.

SCHMIDT, Benício V. O Estado e a Política Pública no Brasil. Porto Alegre: L&PM, 1983.

SPINELLI, Hugo. Uma tentativa de leitura e interpretação comparada das obras de Carlos Matus e Testa. In V Curso internacional de especialização em Planejamento de Sistemas de Saúde. Susana Baldino (org). Programa de Educação Continuada. Rio de Janeiro: ENSP, 1988.

TESTA, Mário. Pensar em saúde. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.

VIEIRA-DA-SILVA, Ligia Maria. Conceitos, abordagens e estratégias para avaliação em saúde. Brasília: 2003. Mimeografado.

WALKER, Roberto K. Produzindo impacto social: elaborando e avaliando projetos de desenvolvimento: conceitos básicos. Brasília: Baha'i, 1999.

WALKER, Roberto K. Produzindo impacto social: elaborando e avaliando projetos de desenvolvimento: o Marco Lógico e a análise custo-impacto. Brasília: Baha'i, 1999.

Formação de Conselheiros em Política Pública de Trabalho e Renda – PPTR

Ricardo Ribeiro¹

O mundo que emergiu ao final da segunda guerra mundial dividiu-se em dois blocos distintos: de um lado o mundo ocidental, capitalista, organizado em uma economia de mercado com os Estados Unidos como país líder; do outro, o mundo oriental, comunista, organizado em uma economia planejada pelo estado e tendo a extinta União Soviética como liderança. A existência desses dois blocos foi responsável por cerca de 30 anos de uma tensão permanente em um mundo ameaçado pela autodestruição, dado o arsenal nuclear que esses dois blocos foram construindo no decorrer desses anos de “guerra fria”.

No bloco ocidental, a economia de mercado, por sua própria característica de ausência de um desenvolvimento econômico planejado, desenvolveu-se de maneira bastante desigual gerando, por um lado, um conjunto de países pobres que, durante o tempo da existência da chamada “guerra fria”, eram identificados como do “terceiro mundo”. Do outro lado ficavam os países ricos do chamado “primeiro mundo”. A lógica da exploração sistemática dos países mais ricos sobre os mais pobres alimentava um modelo econômico-social que permitia aos países mais desenvolvidos assegurar à sua população uma série de políticas sociais que, em alguns países, possibilitavam uma distribuição mais equitativa da renda e dos benefícios do desenvolvimento econômico.

1 Sociólogo e cientista político, professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP), na graduação em Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação, professor-pesquisador da FLACSO e membro do seu Conselho Acadêmico do Doutorado e Sistema Integrado de Pós-Graduação (CADSIP). ricardo@fclar.unesp.br e despertarosol@aol.com

Welfare state era a denominação desse modelo que, a partir dos anos 80, começou a demonstrar a sua fragilidade. O enfraquecimento desse modelo iniciou-se a partir de sinais que indicavam a necessidade de um modelo mais flexível na organização do estado para fazer frente às novas demandas que se apresentavam como decorrência de um acelerado avanço tecnológico e inovações no sistema financeiro².

O novo cenário, que exigia uma maior flexibilidade na organização do poder do estado para atender às novas demandas de uma economia globalizada, complexa e altamente instável, fez com que ganhassem importância as propostas baseadas no ideário neoliberal, embora tenhamos alguma dificuldade na identificação de proposições “originais” claramente neoliberais em matéria de políticas públicas. Como afirma Draibe (1993), muitas das propostas atribuídas ao neoliberalismo na verdade não o são, como também não são originais as fontes que as informam. A apropriação de idéias originais oriundas de outras fontes é resultado da extraordinária capacidade do neoliberalismo de “predominância ideológica”, que fez com que toda e qualquer proposta de modernização social e política fosse identificada como iniciativa de caráter neoliberal. Na verdade, o neoliberalismo constitui-se tão somente em um discurso e em um conjunto de regras práticas de ação, o que fez com que Thérét (1990) o qualificasse como “...um sistema de receitas práticas para a gestão pública”³.

Na perspectiva neoliberal, o mercado é visto como a entidade reguladora da economia e, portanto, da sociedade, e, para que ele exerça esse papel, é necessária uma acentuada redução do poder de intervenção do estado.

No caso do Brasil, o estado foi identificado a partir dos anos 80 como inadequado para atender a uma nova realidade, graças a seu gigantismo, condição que explica, para o neoliberalismo, a sua falta de agilidade. Nessa perspectiva, o setor público é visto como perdulário, lento, corporativo, centralizado e pouco preocupado com a “efetividade e equidade das suas políticas públicas”⁴.

Por sua vez, os países do bloco oriental, com a sua economia planificada, também vivem uma grave crise que resultou no desmoronamento do modelo socialista tal como o conhecemos durante boa parte

2 Uma boa análise das causas que viriam a deflagrar a crise do *welfare state* é o artigo de OFFE, Claus. (1983), A Democracia Partidária Competitiva e o *Welfare State* Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização. Dados, v. 26, n. 1, p. 26-51.

3 THERET, B. Néo-Libéralisme, citado por Sônia M. Draibe, in As políticas sociais e o neoliberalismo, Revista da USP, n. 17, p. 86-101, mar-maio, 1993.

4 REZENDE, F. (1996), Políticas Públicas e Saneamento Básico. Revista de Administração Pública, v. 30, n. 4, p. 87-107.

do século passado. Essa situação serviu para fortalecer o modelo capitalista dentro de uma perspectiva neoliberal. O entusiasmo inicial daqueles que imaginavam que, com o fim do comunismo, teríamos chegado a um estágio da humanidade de pleno desenvolvimento, harmonia e prosperidade, entendendo mesmo que havíamos chegado ao “fim da história”, logo se desvaneceu. A dura realidade das guerras nacionalistas no seio da Europa desvelou um mundo ainda marcado por conflitos e tensões. Mas o “grande vácuo no qual as esquerdas se encontram, particularmente com a derrocada das economias planificadas (Perestroika)”⁵. explica a ausência, tanto nos países socialistas quanto nos do *welfare state* ocidental, de uma crítica ao passado e de novos projetos que possam fazer face à ofensiva neoliberal.

Dessa forma, as propostas que sinalizam a descentralização do Estado ganham espaço e, embora os argumentos tenham a sua origem identificada com as forças sociais progressistas, em algumas situações essas propostas são oriundas de grupos mais conservadores, identificados com as propostas neoliberais. Para estes, a descentralização é uma oportunidade de reduzir o tamanho do Estado, já que este não realizou de maneira adequada a sua função⁶.

O fato de termos propostas de descentralização das políticas públicas e de outras ações do estado defendidas por grupos mais conservadores e por grupos progressistas fez com que, no Brasil, a idéia da descentralização sofresse também resistência tanto de governos mais conservadores quanto de governos mais progressistas. Um exemplo típico dessa situação é a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo⁷. Essa situação de ambigüidade pôde ser verificada nas eleições municipais de 2004, quando candidatos a prefeito, tanto de partidos mais à esquerda como de partidos à direita, manifestaram-se contra a municipalização. Essa manifestação não impedia que esses mesmos candidatos manifestassem também a intenção de investir em um ensino fundamental de qualidade⁸.

5 SOUZA, M. T. A. de. Argumentos em Tomo de um “Velho” Tema: A Descentralização. *Dados*. [online]. 1997, vol.40, no.3 [citado 02 Novembro 2004] Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300004&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0011-5258.

6 Embora Rosanvallon no seu livro *A Crise do Estado Providência*. Lisboa, Editorial Inquérito, informe que existe um enorme relativismo e uma grande imprecisão nos conceitos e discursos neoliberais com relação a uma verdadeira teoria do Estado neoliberal.

7 Esse processo foi incentivado com mais intensidade durante o primeiro governo de Mário Covas no Estado de São Paulo (1994-1998).

8 O que na prática significa uma municipalização, pois os municípios, aos poucos, ampliam a sua rede própria de escolas de ensino fundamental.

A importância dos conselhos

Para que a descentralização resulte em uma utilização mais inteligente e democrática dos recursos públicos, é necessário que ela se desenvolva de maneira articulada, com ações que contribuam para ampliar a capacidade da sociedade civil de exercer um efetivo controle social sobre as políticas públicas. Ao pulverizar a possibilidade de elaboração e implementação de políticas públicas e o gerenciamento de recursos de variadas ordens para instâncias abertas à participação de setores da sociedade civil, correm-se riscos. Afinal, não é fácil implementar e desenvolver todas as ações necessárias para fortalecer o processo de discussão de, por exemplo, um Orçamento Participativo⁹.

Quando o poder público amplia a participação social na elaboração e acompanhamento de políticas públicas, torna-se mais difícil para um estado centralizado realizar o controle e uma fiscalização adequada. Nesses casos, quando eventualmente algum acompanhamento e fiscalização acontecem, limitam-se aos aspectos formais do processo. A ampliação dos espaços de participação exige também a ampliação das perspectivas que orientam o trabalho das instâncias responsáveis pelo controle social das políticas públicas. Essas instâncias devem ser diferentes. Devem ter capacidade de realizar uma fiscalização que entenda os aspectos formais como referências que devem ser consideradas dentro de contextos específicos. Não se trata de relativizar o controle, deixando margem aos tradicionais “jeitinhos”. Trata-se de desenvolver capacidades de fiscalização com flexibilidade, de maneira que seja possível dar conta da diversidade de situações e contextos em que essas políticas públicas são implementadas. Além disso, é fundamental que o controle se desdobre, quando necessário, em ações de formação (in)formadas de acordo com eventuais carências ou problemas identificados.

É nesse cenário que a organização de Conselhos de políticas públicas ganha relevância. Embora não se constituíssem em uma idéia nova, foi a partir do final dos anos 80 que, no Brasil, os Conselhos começaram a aparecer com mais intensidade. Hoje são milhares de Conselhos em funcionamento nos âmbitos dos municípios, dos estados e do Governo Federal.

A origem dessa instituição está ligada a três distintos contextos (Teixeira, 2000)¹⁰. O primeiro está relacionado a movimentos insurrecionais. Nesse cenário, os conselhos se constituem em instância de poder e uma

9 A implantação do Orçamento Participativo em uma cidade demanda a criação de uma equipe e a constituição de espaços e infra-estrutura necessários para atender as necessidades de discussões e debates que fazem parte desse processo.

10 Sobre a origem dos conselhos, recomendo a leitura do artigo citado de TEIXEIRA, Elenaldo Celso, Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?, in Polis n.37.

alternativa de representação. Na primeira fase da Revolução Francesa, os Conselhos da Comuna de Paris, os Soviets de Petrogrado e, mais tarde, os da Revolução Russa, são exemplos desse tipo de conselho.

O segundo contexto em que surgem os conselhos, também como uma instância de poder, é no âmbito dos espaços de trabalho. No espaço das fábricas ganham várias denominações – conselhos operários, conselhos de fábrica, conselhos populares etc. – e superam a idéia da filiação sindical “expressando um poder efetivo dos operários enquanto ‘produtores’ com ação econômica e política”¹¹.

Por fim, os conselhos também surgem em um contexto marcado por contradições nos países economicamente mais desenvolvidos e em países em desenvolvimento. Se, por um lado, os conselhos surgem como forma de acalmar demandas e reduzir conflitos de natureza distributiva no âmbito de arranjos muitas vezes corporativos, eles se constituem também em espaços de lutas sociais onde os segmentos populares conseguem se organizar em uma perspectiva emancipadora.

Diante disso, verificamos que os conselhos surgem em “momentos de crise institucional e revolucionária, de insuficiência de legitimidade dos sindicatos e de crise do Estado. Os conselhos assumem então o papel ora de organismo de luta pelo poder e de organização econômica, ora de mecanismo de gestão, substituindo o aparato administrativo anterior e construindo novas relações de poder.”¹²

Embora tenham origem em diferentes contextos históricos e políticos e apresentem formas distintas de se constituírem, os conselhos possuem alguns elementos essenciais: uma base social definida e concreta; representações dessa base com mandatos vinculados e o exercício de funções legislativas e executivas. (TEIXEIRA, 2000).

O surgimento dos conselhos acontece no Brasil com base em movimentos sociais ou como estratégia das lutas operárias. Nos movimentos sociais, os conselhos se organizam de maneira autônoma, com seus membros sendo escolhidos diretamente pela população. Com o processo de democratização, a partir dos anos 80 são, aos poucos, incorporados pelo poder público. Já nos movimentos operários os conselhos surgem sob a denominação de “comissões de fábricas”, como uma resposta à debilidade dos sindicatos, em muitos casos comprometidos com o *status quo* ou então num momento de certa fragilidade. Fortalecidas essas instâncias de poder, foram incorporadas à nova Constituição durante os debates da cons-

11 TEIXEIRA, Elenaldo Celso, Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?, in *Polis* n.37: 99.

12 TEIXEIRA, Elenaldo Celso, Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?, in *Polis* n.37:101.

tituinte de 1988, que consagrou no seu corpo a idéia do controle social das políticas públicas, gerando a seguir várias leis que estabeleceram formalmente a constituição dos Conselhos de Políticas Públicas.

Assim, os conselhos se constituem em uma nova institucionalidade, assegurando a presença de novos protagonistas na elaboração, implementação e acompanhamento de políticas sociais, ampliando assim a arena de discussão com a participação efetiva dos usuários e dos responsáveis diretos pela prestação dos serviços. O fortalecimento dessa instância de poder é um desafio permanente e a sua institucionalidade constrói-se em um processo dinâmico entre “regras formais e informais de convivência pública, sob formas codificadas ou não, permanentes ou descontínuas, mas que, de alguma forma, projetam os direitos como parâmetros públicos, que balizam o debate sobre o justo e o injusto, o legítimo e o ilegítimo, nas circunstâncias e acontecimentos que afetam a vida de indivíduos, grupos, classes e mesmo de uma população inteira”. Esta institucionalidade exige ainda “a quebra de monopólio de velhos atores: governo, parlamento, judiciário, grupos de pressão”. (TELLES, 1994, 49).

Dessa maneira, os conselhos desempenham papéis políticos importantes, trazendo para a cena política **novos atores e estimulando a constituição de novos espaços públicos**. Esses novos atores, além de terem as informações sobre as políticas já definidas, passam aos poucos a se constituir em protagonistas principais na elaboração de novas propostas, assim como acompanham a sua implementação e realizam até mesmo o controle do seu desenvolvimento. Como decorrência, são fortalecidos os espaços de origem da representação dos membros do conselho – associações, entidades civis, movimentos sociais, entidades profissionais –, que se constituem também em espaços onde os debates acabam por servir para elaborar balizamentos para as deliberações dos conselhos.

Outro papel importante dos conselhos é a sua contribuição para a **democratização do Estado e da sociedade**. Os conselhos contribuem para a democratização do Estado quando ampliam os espaços onde ocorrem as decisões que afetam amplos setores organizados da sociedade civil. Isso resulta em uma maior transparência tanto no que diz respeito à forma e às decisões que são tomadas, quanto no que diz respeito ao acompanhamento e controle da sua implementação. Todas as iniciativas são abertas, de maneira que contratos, utilização dos recursos, escolha de fornecedores, condições efetivas de implementação sejam de amplo conhecimento, assegurando as possibilidades de questionamento jurídico da legitimidade, oportunidade das decisões e encaminhamentos escolhidos.

No que diz respeito à democratização da sociedade, os conselhos contribuem também para que a sociedade incorpore a cultura da participação, reconhecendo o direito de participação até mesmo do cidadão

comum que não está organizado em nenhuma entidade. Os conselhos contribuem ainda para que as entidades reconheçam que a transparência não é uma cobrança que deve ser feita apenas para o poder público. Entidades representativas de grupos de interesse, categorias profissionais, segmentos sociais também devem se orientar pela transparência na escolha dos seus representantes. Essa escolha deve ser feita em espaços públicos, abertos à participação e como coroamento de um amplo chamado à participação. Os conselhos contribuem também para uma efetiva partilha das responsabilidades nas tomadas de decisão entre o governo e a sociedade civil, superando a dualidade de poder e estabelecendo uma complementaridade saudável e responsável.

Outro papel político importante dos conselhos está relacionado à **reforma do Estado**. Sem superestimar o seu papel e entendendo os limites da sua atuação, os conselhos podem contribuir para o rompimento de um modelo de estado clientelista e patrimonialista. Reafirmando os limites da sua atuação, os conselhos podem introduzir a prática da negociação e do debate no tratamento das demandas e destinação de recursos.

Finalmente, os conselhos podem contribuir de maneira decisiva para o fortalecimento da prática de **formulação e implementação de políticas públicas**, em especial no âmbito dos municípios. De maneira geral, os municípios ficam à mercê das iniciativas do governo federal. Quando muito, assiste-se a iniciativas pontuais tendo em vista a solução de problemas específicos, sem que isso traduza o desenvolvimento de um programa de ação articulado e integrado de políticas sociais. Diante da falta de previsão de recursos nos orçamentos públicos, situação justificada pela falta de projetos, os conselhos podem ser o espaço de formulação de políticas sociais articuladas de maneira a influenciar a ampliação da previsão de recursos orçamentários.

Conselhos/Comissões Estaduais de Trabalho¹³

A criação das Comissões Estaduais de Emprego foi decorrência da criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, por meio da Lei 7998/90 que regulamentou o artigo 239 da Constituição. Pela mesma Lei

13 São várias as denominações atribuídas a estas instâncias colegiadas e tripartites que têm como responsabilidade principal a formulação e gestão da PPTR no âmbito das unidades da federação, auxiliadas por instâncias correspondentes no âmbito dos municípios. As denominações mais comuns são Conselhos Estaduais de Trabalho, Comissões Estaduais de Trabalho e Emprego, Comissões Estaduais de Trabalho e Conselhos Estaduais de Trabalho e Emprego. Neste artigo vou utilizar a denominação Comissões Estaduais de Emprego, assim como quando me referir ao âmbito Municipal utilizarei a denominação de Comissões Municipais de Emprego, por ser essa a denominação escolhida na Resolução 63 do CODEFAT que estabelece os critérios para os seus respectivos reconhecimentos.

foi constituído o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT), com composição tripartite, paritária e com representação dos trabalhadores, dos empresários e do governo. Entretanto, essas Comissões estaduais e municipais só ganharam um impulso efetivo a partir de 1994, quando foram criadas as condições institucionais para tanto.

Foram duas as leis que asseguraram essas condições. A primeira foi a Lei nº 8352, de 28/12/1991, que autorizou a aplicação de recursos disponíveis do FAT nos chamados “depósitos especiais”, recursos financeiros que seriam mais tarde utilizados para dar vida a programas de geração de emprego e renda. Esse marco legal sustentou mais tarde a Resolução nº 59 de 25/03/1994 do CODEFAT, que criou o PROGER.

A segunda foi a de número 8.900, de 30/06/1994, que permitiu a utilização dos recursos do FAT para a formação profissional dos trabalhadores em geral. A partir daí, o poder público federal passou a ter as condições necessárias para “propor e coordenar programas nacionais visando redefinir a amplitude e o conteúdo das políticas públicas de emprego”.¹⁴ Para desenvolver esses programas em todo o país era necessária uma ação fortemente descentralizada que exigiria, pelo volume dos recursos envolvidos e pela complexidade das ações e programas, a criação de instâncias articuladas e com participação de diversos setores, capazes de propor e acompanhar o desenvolvimento de programas que contemplassem a diversidade da realidade nacional. Além disso, essas instâncias deveriam ser capazes de realizar uma interlocução adequada com o CODEFAT, com os órgãos de governo responsáveis pela implementação das ações, assim como com as entidades executoras dos vários programas.

Nesse contexto, a Resolução nº 63 do CODEFAT, em 1994, estabeleceu os critérios que reconheceriam as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego. Entretanto é só a partir de 1995, com a instituição do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor e sua implementação a partir de 1996, que as Comissões Estaduais de Emprego começaram a se constituir de fato. Afinal, a liberação dos recursos da qualificação para os estados dependia da anuência dos respectivos Conselhos. Embora a criação e consolidação das CEEs em estados e das CMEs nos municípios fosse decorrência da disponibilidade de recursos para qualificação profissional, as atribuições dessas instâncias vão além. A resolução 80 do CODEFAT estabelece no seu artigo 5º que compete às Comissões:

- a) aprovar seu Regimento Interno, observando para tal fim os critérios desta Resolução;
- b) homologar o Regimento Interno das Comissões Municipais de Emprego, quando se tratar de Comissão Estadual;

14 AZEREDO, Beatriz, *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: GDF/ Instituto de Economia da UNICAMP/SEER do DF, 1998, p. 143.

- c)** propor aos órgãos do Sistema Nacional de Emprego (SINE), com base em relatórios técnicos, medidas efetivas que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural sobre o mercado de trabalho;
- d)** articular-se com instituições públicas e privadas, inclusive acadêmicas e de pesquisa, com vistas à obtenção de subsídios para o aprimoramento e orientação de suas ações, da atuação dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Emprego, como também das ações relativas ao Programa de Geração de Emprego e Renda;
- e)** articular-se com instituições e organizações envolvidas no Programa de Geração de Emprego e Renda, visando à integração de suas ações;
- f)** promover o intercâmbio de informações com outras comissões estaduais, do DF e municipais de emprego, objetivando, não apenas a integração do Sistema, mas também a obtenção de dados orientadores de suas ações;
- g)** formular diretrizes específicas sobre a atuação do Sistema Nacional de Emprego, em consonância com aquelas definidas pelo MTb/CODEFAT;
- h)** propor a alocação de recursos, por área de atuação, quando da elaboração do Plano de Trabalho pelo Sistema Nacional de Emprego no âmbito correspondente;
- i)** proceder ao acompanhamento da utilização dos recursos alocados mediante convênios, ao Sistema Nacional de Emprego e ao Programa de Geração de Emprego e Renda, no que se refere ao cumprimento dos critérios, de natureza técnica, definidos pelo MTb/CODEFAT;
- j)** participar da elaboração do Plano de Trabalho do Sistema Nacional de Emprego, no âmbito de sua competência, para que seja submetido à aprovação do MTb/CODEFAT;
- l)** homologar o Plano de Trabalho apreciado pela Comissão Municipal de Emprego, integrando-o ao Plano de Trabalho do Sistema Nacional de Emprego Estadual;
- m)** acompanhar a execução do Plano de Trabalho do Sistema Nacional de Emprego e do Programa de Geração de Emprego e Renda;
- n)** propor à Coordenação Estadual do SINE, a reformulação das atividades e metas estabelecidas no Plano de Trabalho, quando necessário;
- o)** propor medidas para o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Emprego e do Programa de Geração de Emprego e Renda;
- p)** examinar, em primeira instância, o Relatório de Atividades, apresentado pelo Sistema Nacional de Emprego;

- q)** criar, Grupo de Apoio Permanente (GAP), com composição tripartite e paritária, em igual número de representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, o qual poderá, a seu critério, constituir subgrupos temáticos, temporários ou permanentes, de acordo com as necessidades específicas;
- r)** subsidiar, quando solicitada, as deliberações do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT);
- s)** encaminhar, após avaliação, às diversas instituições financeiras, projetos para obtenção de apoio creditício;
- t)** receber e analisar, sobre os aspectos quantitativos e qualitativos, os relatórios de acompanhamento dos projetos financiados com os recursos do FAT;
- u)** elaborar relatórios sobre a análise procedida, encaminhando-os, no caso das Comissões Municipais, às Comissões Estaduais, que consolidarão os dados, inclusive aqueles relativos à sua área de atuação para envio ao MTb/CODEFAT;
- v)** acompanhar, de forma contínua, os projetos em andamento nas respectivas áreas de atuação;
- x)** articular-se com entidades de formação profissional em geral, inclusive as escolas técnicas, sindicatos da pequena e microempresas e demais entidades representativas de empregados e empregadores, na busca de parceria na qualificação e assistência técnica aos beneficiários de financiamentos com recursos do FAT e nas demais ações que se fizerem necessárias; e
- z)** indicar as áreas e setores prioritários para alocação de recursos no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda.

Trata-se, portanto, de um rol de atribuições literalmente de “a” a “z”. A composição das CEEs “é tripartite – representação plural (...), governo, empresários e trabalhadores – e paritária – as bancadas setoriais têm o mesmo número de representantes com direito a voto. Isto significa, por um lado, a necessidade contínua de *negociação* entre os três segmentos representativos (...), na busca de consenso para as decisões. Por outro lado, exige a necessidade de transparência no exercício do seu papel”¹⁵. Essa organização reproduz nos estados e nos municípios a organização do CODEFAT.

Entretanto, embora baseadas em marcos legais que de maneira geral criaram as condições institucionais para o desenvolvimento de um

15 Mehedff, C. G., A Construção da Política Pública de Trabalho e Renda, in Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático. São Paulo: UNESP/FLACSO, 2000, p. 77.

trabalho que potencialmente pode contribuir para a construção de um arrojado conjunto de ações dentro da PPTR, na prática as CEEs e as CMEs vivem muitos problemas.

Essas dificuldades foram muito cedo percebidas pelo Ministério do Trabalho. Afinal, nem mesmo instâncias dos governos estaduais – como as Secretarias Estaduais de Trabalho (STbs) estavam em condições de se responsabilizar por ações – como o Planfor e PROGER – de grande envergadura e que exigiriam maiores e melhores quadros profissionais para a sua implantação e desenvolvimento¹⁶.

Diante desse quadro, diversas e formação foram desenvolvidas entre 1996 e 1998, atendendo os quadros das STbs e das CEEs. De um balanço desses projetos decorrem alguns indicadores que indicam a importância de uma estratégia de formação capaz de:

- Enfrentar os problemas de rotatividade “natural” no quadro das STbs e das CEEs, garantindo sempre um núcleo mínimo qualificado para a continuidade das ações;
- Estender, por isso mesmo, as ações de preparação ao universo mais amplo de técnicos de STbs e membros das CEEs;
- Preparar técnicos das STbs e membros das CEEs num amplo espectro de habilidades, desde o domínio conceitual da PPTR até os aspectos fundamentais de sua operacionalização;
- Propiciar a gradativa consolidação de quadros locais, que possam integrar/apoiar as STbs e CEEs nos diferentes momentos de implementação do Planfor e da PPTR em geral, nas UF^s¹⁷.

Foram esses os eixos que nortearam a qualificação dos membros das STbs e CEEs na elaboração dos Planos Estaduais de Formação Profissional.

A segunda etapa desse convênio compreendeu o desenvolvimento de um programa de qualificação para todos os membros das CEEs das 27 unidades da federação “para uma gestão da política pública de trabalho e renda em bases participativas e descentralizadas, contemplando o desenvolvimento de competências e habilidades para:

- Compreender as atuais tendências do mundo do trabalho (globalização, inovação, reestruturação, emprego, desemprego etc.);

16 O reconhecimento da necessidade de formação sistemática dos quadros que iriam representar os vários atores da PPTR nas Comissões estava presente também nas entidades sindicais e nas organizações que representavam os empresários. Por isso as centrais sindicais e outras instituições ligadas às representações patronais também desenvolveram programas de formação para seus conselheiros.

17 VOGEL, A. e YANNOULAS, S., Origem do sistema tripartite e paritário in VOGEL, A. e YANNOULAS, S. (Org.), Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático, São Paulo: UNESP, 2000, p. 4.

- Atuar no âmbito do Sistema Público de Emprego (SPE), dominando seus componentes e instrumentos em termos conceituais e operacionais;
- Intervir no planejamento, gestão, acompanhamento e avaliação de programas e projetos financiados com recursos do FAT e outros fundos públicos, nos estados e municípios;
- E atuar como agentes de articulação e qualificação de CMEs, já constituídas ou que venham a se formar.”

Como resultado desse trabalho foram publicados sete livros, formando uma primeira coleção de livros concebidos a partir de uma experiência de campo, que contribuiu para que tenham se constituído em uma importante fonte de informações e dados para alimentar futuros programas de formação sobre a PPTR.

Durante o desenvolvimento da segunda etapa desse amplo programa de formação, com os membros das CEEs como centro das atividades, foi realizado um exaustivo levantamento dos principais obstáculos enfrentados pelos conselheiros. Agrupados em sete aspectos que, por sua própria natureza, estão intimamente relacionados, são eles:

1. Pouca disponibilidade de tempo por parte dos Conselheiros. O reduzido tempo dedicado pelos Conselheiros ao trabalho das CEEs com frequência tem duas origens: ou os membros escolhidos por suas respectivas bancadas e entidades acumulam outras funções e/ou representações, ou a sua indicação foi feita tão somente para atender a uma exigência institucional e o representante escolhido não tem afinidade ou interesse no tema, ou, ainda, não possui a densidade representativa que a atuação nas CEEs exige.

2. Falta de recursos financeiros e infra-estrutura. Em algumas situações, a falta de recursos foi decorrência da falta de conhecimento das efetivas possibilidades ou da ausência de uma interlocução ou negociações mais produtivas com as STbs, com outras instâncias do governo ou outras instituições com potencialidade para parcerias.

3. Acúmulo de funções e/ou sobrecarga de trabalho dos secretários executivos. Embora tenhamos muitos casos onde efetivamente há um real acúmulo de responsabilidades na secretaria executiva das CEEs, em outros o acúmulo é virtual. Isto é, diante da ausência de demanda por parte das CEEs, o(a) funcionário(a) da STb tende a encarar as atividades da secretaria executiva como atividade secundária ou, em alguns casos, a ver-se até mesmo como “dono” da CEE.

4. Dificuldades na articulação entre as CEEs e as CMEs. Como decorrência dos problemas anteriormente indicados e como as demandas não são apresentadas diretamente às CEEs e sim às CMEs, o diálogo entre essas duas instâncias, que deveria ser regular, em muitos

casos está ausente. Essa situação fica ainda mais exacerbada quando as demandas das CMEs não são atendidas quando da articulação feita pela CEEs de todas as demandas apresentadas por todas as CMEs. Como existe uma já reconhecida ausência de diálogo, situações conjunturais que poderiam ser plenamente explicadas ampliam as dificuldades de articulação entre essas duas dimensões de uma mesma instituição.

5. Não participação das CEEs no processo de definição da demanda no mercado de trabalho. Ainda como decorrência dos problemas apontados anteriormente, as CEEs e seus conselheiros não conseguem se impor como protagonistas nesse processo. De maneira geral as representações presentes em cada uma das bancadas – trabalhadores e empresários – não utilizam os seus meios institucionais para um levantamento de demanda mais específico. O resultado é que muitas vezes o levantamento de demanda fica no âmbito do “senso comum” e, assim, nem sempre os cursos solicitados oferecem potencial de aproveitamento nos locais onde estão sendo ministrados.

6. Não participação no planejamento, acompanhamento e avaliação dos Planos de Ação, tanto nos de responsabilidade direta das STBs quanto nos operacionalizados por agentes financeiros. Embora o principal motivo da criação das CEEs e CMEs tenha sido justamente assegurar melhores resultados nos programas de qualificação profissional, assim como a geração de emprego e renda nos financiamentos, as dificuldades de organização dos Conselhos impedem que isso aconteça. As iniciativas de formação financiadas por esses recursos dificilmente contam com um acompanhamento atento dos Conselhos.

7. A não participação das CEEs no processo de seleção das executoras e da definição de parcerias. O resultado dessa debilidade organizacional resulta em praticamente ausência das CEEs na seleção das executoras ou de parcerias. Quando algum tipo de participação ocorre, trata-se, via de regra, de uma participação com um viés corporativo, onde as instituições representadas nas bancadas buscam assegurar recursos provenientes de ações de qualificação para suas próprias instituições ou outras organizações a elas vinculadas.

Os obstáculos indicados traduzem uma situação comum nas 27 unidades da federação. Da mesma forma, as soluções propostas, que emergiram dos participantes do referido programa de formação, embora tivessem algumas nuances que as distinguiam, em alguns aspectos podem ser agrupadas em 6 sugestões básicas:

- **Necessidade de um programa permanente de formação de conselheiros,** no sentido de que estes tenham claras as responsabilidades e atribuições das CEEs. O desenvolvimento regular de programas de formação é necessário pela rotatividade natural

que existe na composição das CEEs e nas CMEs. No futuro, é provável que o entendimento da importância das CEEs já esteja suficientemente claro no seio das instituições que compõem as suas bancadas. Quando isso ocorrer, é possível que essa formação possa ser desenvolvida pelas próprias instituições representadas nas CEEs. Entretanto, até que essa situação se apresente, é fundamental que programas de formação sistemáticos e articulados sejam desenvolvidos por meio de parcerias nacionais, de forma a permitir um nivelamento pelo menos das CEEs. É importante destacar que, por um lado, esses programas devem ser desenvolvidos tendo como conteúdo duas vertentes de conhecimentos: aqueles relativos ao descortinamento das amplas possibilidades da PPTR e aqueles relativos à gestão e ao planejamento, de maneira a possibilitar que os conselheiros, além de desenvolverem planos de trabalho, possam também acompanhar as ações desenvolvidas adequadamente. Por outro lado, considerando que as CEEs são responsáveis pela qualificação das CMEs, alguns desses programas devem ter como conteúdo metodologias de formação continuada de adultos, de maneira a possibilitar desenvolvimento de ações de formação para as CMEs sob a responsabilidade das CEEs e dos quadros das STBs.

• **Desenvolvimento de ações que motivem e mobilizem as instituições representadas nas CEEs.** Centrais sindicais, associações, federações empresariais, determinados sindicatos, possuem amplos recursos e possibilidades para desenvolvimento de ações no âmbito da PPTR. Levantamento de demanda focalizada e voltada para realidades específicas, indicação de possibilidades futuras de geração de emprego, orientações no desenvolvimento de iniciativas geradoras de emprego e renda, são ações que podem ser implementadas por esses organismos. Os membros de um conselho não devem atuar na defesa de interesses corporativos e nem o conselho é um espaço de disputa permanente. Para um funcionamento adequado das CEEs, é necessário um compromisso “genuíno, por parte de cada um dos seus membros, no exercício de um verdadeiro diálogo social”. Esse diálogo está voltado para a construção do consenso possível, o que inevitavelmente implica em fazer “concessões e subordinar interesses das diferentes representações, visando os interesses da coletividade”.¹⁸

• **Desenvolvimento de gestões para obtenção dos recursos necessários para um funcionamento adequado das CEEs.** A falta de entendimento dos conselheiros sobre as suas reais respon-

18 MEHEDFF, C. G., Trabalho e renda e participação social. Brasília: Ed. Plano, 2002, p. 63.

sabilidades e possibilidades impede que eles consigam imaginar ações para melhorar as várias dimensões da infra-estrutura das CEEs. Recursos para formação podem e devem ser obtidos junto ao CODEFAT e recursos para infra-estrutura podem e devem ser obtidos junto as STbs. A obtenção dos recursos do FAT demanda inicialmente um planejamento antecipado das ações que deverão ser implementadas, de maneira a incorporá-las no Plano de Qualificação. No caso dos recursos para as Comissões que podem ser obtidos junto as STbs, é necessária uma ação política desenvolvida por parte das CEEs, no sentido de que elas se façam cada vez mais protagonistas indispensáveis para o desenvolvimento de ações efetivas, tendo em vista o fortalecimento da PPTR no âmbito de cada unidade da federação. A consolidação dos Conselhos de políticas públicas significa uma divisão de poder. Isso resulta em um processo onde nem sempre a instância que está perdendo parte do seu poder assiste a mudanças sem resistência. Para consolidar essa nova forma de gestão da coisa pública, é necessário que os membros dos Conselhos não esperem que uma nova situação se apresente pronta, sem que seja necessária nenhuma disputa. Mas para que essa disputa aconteça em um espaço que assegure o avanço democrático, é necessário que os segmentos em disputa tenham claras as efetivas possibilidades e, por isso, mais uma vez ganha destaque o processo de qualificação dos conselheiros, para que estes tenham conhecimento das suas efetivas responsabilidades.

• **Implementação e/ou qualificação dos GAPs, bem como de comitês constituídos especialmente para estudar ou analisar temas específicos.** Quando as CEEs ampliam o seu espectro de ação, ocorre um natural aumento dos temas que são objeto de análise e deliberação no âmbito da sua atuação. Considerando a diversidade desses temas no âmbito da PPTR e a igual diversidade de origem dos membros das CEEs, a constituição de grupos de trabalho para estudos e análises preliminares de temas que mais tarde deverão servir para dar sustentação às deliberações das CEEs, deverá ser cada vez mais uma situação normal. Dessa forma, as CEEs podem ampliar as suas atribuições e colaborar efetivamente na ampliação das possibilidades da PPTR.

• **Melhorar os canais de comunicação entre as CEEs, CMEs, as secretarias executivas e o CODEFAT.** Com a ampliação da atuação dos CEEs, inevitavelmente se fará necessário um melhor processo de troca de informações entre as instâncias acima indicadas. Uma das necessidades fundamentais para a elaboração de propostas criativas e efetivas dentro da PPTR é a disponibilidade de infor-

mações e indicadores. Isso exige uma desagregação de dados de bases nacionais, consolidando-os com informações locais e regionais e disponibilizando-os via os recursos da WEB, que cada vez são mais amplos¹⁹. Trata-se da construção de uma cultura de parceria, de uma construção que precisa ser uma iniciativa de todos – no entanto, é também verdade que poderemos acelerar essa construção se os órgãos com um maior espaço de atuação iniciarem o processo ao mesmo tempo em que atendem com agilidade e derem o apoio necessário a eventuais ações que nesse sentido forem desenvolvidas por instâncias regionais ou locais.

• **Apoio à criação e qualificação das CMEs.** Considerando a diversidade das realidades do Brasil e a massificação de uma leitura ideologizada do país, o levantamento de demanda é sempre um processo que exige muita atenção. Não é raro a indicação de demandas corresponder, em muitos casos, não a uma efetiva realidade local com suas possibilidades reais, mas a uma espécie de ideário nacional que eventualmente pode ser resultado de uma situação apresentada, por exemplo, em uma novela. É bem verdade que a presença de demandas de cursos de informática em todo o país pode ser entendida como uma necessidade primária para a obtenção de um emprego, na medida em que mesmo os caixas de supermercado demandam algum conhecimento nessa área. Mas mesmo nesses casos uma análise mais fina e atenta dessas demandas pode contribuir para a oferta de cursos mais adequadamente formatados para realidades específicas²⁰. A existência de CMEs adequadamente constituídas e apoiadas pelas CEEs pode constituir uma iniciativa que permita o levantamento de demandas mais focadas nas realidades específicas locais ou regionais. Neste processo, é importante que ações de formação sejam desenvolvidas em municípios que ainda não têm as suas comissões constituídas ou nos quais, embora constituídas, elas não estejam atuantes, no sentido de mostrar-lhes as possibilidades da constituição de comissões que articulem mais de um município. Essa é uma alternativa extremamente interessante para contar com representações mais expressivas – sem sobrecarregar os mesmos representantes de sempre em vários conselhos – e o desenvolvimento de ações regionais de maior impacto.

19 Sobre essas possibilidades ver artigo de Ivônio Barros Nunes nesta publicação.

20 Um exemplo é a ação que vem sendo desenvolvida pelo governo federal no sentido de estimular a utilização de *softwares* livres. Entretanto, a maioria esmagadora dos cursos de informática oferecidos limita-se a ensinar a utilizar recursos do Windows.

Algumas idéias que devem orientar um programa de formação de Conselheiros em PPTR

I

Um programa de formação de adultos²¹ não deve partir da idéia de que quem é o responsável pelo programa sabe tudo e quem “sofre” a ação formativa não sabe nada. A relação ideal entre o responsável pelo desenvolvimento de uma ação de formação e os demais participantes deve estar baseada em uma troca permanente. Nessa perspectiva, o responsável pela ação deve, em princípio, ser responsável pela organização das atividades, de forma a permitir que os participantes possam se manifestar de uma maneira confortável e produtiva. Dentro desse contexto, o responsável pela ação de formação deve ter a capacidade de captar com atenção e sensibilidade as demandas, inquietações e contribuições dos participantes da ação.

II

Um programa de formação não deve considerar somente um conteúdo previamente indicado como o ideal: ele deve articular esse conteúdo ideal com as possibilidades efetivas do grupo que deverá participar da formação. Para organizar um programa de formação dessa maneira é necessário que o educador responsável seja capaz de atuar em um ambiente dinâmico, incorporando e ajustando o programa previamente elaborado com as eventuais contribuições dos participantes.

Outro aspecto importante que merece atenção está relacionado aos conhecimentos prévios necessários para o entendimento de determinados temas. Algumas ações de formação para públicos de origens diversas podem demandar a necessidade de um certo nivelamento do grupo. Isso

21 No contexto desse artigo não considero as ações formativas que têm como objetivo apresentar novas rotinas ou práticas que devem ser implementadas. Esses são casos de formação que poderíamos chamar de cursos de reciclagem ou atualização. São casos onde o que se pretende é tão somente informar novos procedimentos sobre os quais as discussões já foram realizadas. Embora algumas orientações presentes neste artigo possam muito bem ser consideradas no âmbito de ações de formação desse tipo, os focos que orientam as minhas reflexões estão voltados para ações de formação que têm como objetivos o avanço conceitual mas não só. Pretendo também estar contribuindo para a incorporação de avanços também vivenciais, de descortinamento de novas possibilidades de organização de ações pedagógicas. Trata-se de uma ação de formação baseada em uma reflexão coletiva e permanente, aonde não se chega necessariamente a consensos únicos e sim a uma gama mais diversificada de possibilidades. Pretendo com isso possibilitar que a realidade dinâmica onde se desenrolam as ações da PPTR seja vista não como obstáculo mas como uma realidade que oferece diversificadas possibilidades.

não quer dizer que alguns segmentos devam ser vistos como mais informados do que outros. Ver a diversidade dos grupos sociais dessa maneira significa alimentar formas de discriminação e preconceito. Os diferentes graus de conhecimento dos diversos grupos sociais sobre determinados temas podem estar relacionados a prioridades feitas em função de áreas de interesse ou a diferentes oportunidades.

Qualquer processo de formação é na verdade composto por mini-processos que, quando conhecidos, podem informar ou explicar as inúmeras possibilidades que a ação pedagógica pode provocar ou influenciar. Uma das possibilidades de conhecer mais atentamente esses mini-processos passa pelo reconhecimento de que a formação de adultos não pode estar baseada somente em uma pista de mão única, onde, como já foi apontado, o aluno se submeta a uma proposta previamente estabelecida. Uma proposta de formação deve contemplar espaços vazios para descobertas e/ou incorporações. Os formadores devem ser capazes de se distanciar de seus próprios saberes, compreendendo melhor a relatividade dos conhecimentos e das crenças. (HUTMACHER, 1992).

III

Não existem modelos perfeitos. Os modelos podem ser indicadores. O sucesso em determinado contexto de formação pode ser fracasso em outro.

Muitas vezes uma dificuldade pode ser mais estimulante do que o sucesso. Um programa de formação bem sucedido pode desestimular tentativas de mudanças. É fundamental que os responsáveis por programas de formação tenham sempre muito claro que um sucesso é sempre relativo e nem sempre o mesmo modelo pode receber a mesma aprovação em outras situações. Isso acontece porque na verdade nunca é possível repetir as ações. Muitas são as variáveis que inevitavelmente mudam (o grupo de participantes; o local; os responsáveis pela ação também mudam e, se não mudam as pessoas, muda o estado de espírito, o momento pessoal de cada uma).

Se nos apegamos a um modelo que se mostra eficiente e não reconhecemos a relatividade desta eficiência, corremos o risco de creditar as eventuais dificuldades que inevitavelmente acontecem aos “outros”, comprometendo a capacidade de auto-avaliação.

IV

Formação é uma ação contínua. É necessário estar sempre “soprando a brasa”. A realidade das CEEs e das CMEs, assim como a de outros conselhos de políticas públicas, é dinâmica. A renovação dos seus membros é esperada, positiva e deve acontecer de maneira

regular. A idéia de que a permanência dos mesmos quadros ajuda e assegura uma maior qualidade dos trabalhos, porque todos já sabem os caminhos, não é necessariamente positiva. A alternância na representação é muito importante para ampliar a formação de quadros capazes de atuar em órgãos colegiados e, ao mesmo tempo, alimentar movimentos favoráveis a mudanças. Para assegurar alguma continuidade, o que pode ser feito é um processo de renovação alternado das representações. De tempos em tempos renova-se uma parte do conjunto, assegurando-se dessa maneira que aqueles representantes novos que são incorporados podem contar com o apoio daqueles que permaneceram no conselho.

Esse quadro evidencia a necessidade do desenvolvimento permanente de ações de formação. Essas ações não deverão realizar-se de maneira repetitiva, com o propósito de qualificar os novos conselheiros no âmbito da rotina do Conselho. Um programa de formação contínua deve também ter como objetivo assegurar permanentes avanços, sejam conceituais ou vivenciais, no sentido de contribuir para o descortinamento de novas possibilidades de organização de ações pedagógicas. Trata-se, portanto, de reconhecer que ações de formação são demandas permanentes e que permitem que trilhemos caminhos desconhecidos com cada vez maior segurança.

V

Ao elaborar um programa, os seus responsáveis precisam ter claramente estabelecido onde se quer chegar. E isso deve ser compartilhado com o grupo participante para que ajustes possam ser feitos.

Uma das formas para assegurar as melhores condições de sucesso ao desenvolvermos um programa de formação é ter claro qual é o nosso propósito. O que pretendemos com uma ação de formação específica. Determinar isso com clareza é fundamental. Para tanto, devemos ir além dos lugares comuns tais como: “conhecer o papel do conselho”, “formar conselheiros”, “conhecer a PPTR”. Ter objetivos como esses é bom, não há dúvida. Mas um programa de formação deve ir além desses indicadores e fazer as perguntas que podem levar a mudanças significativas; é preciso responder as clássicas interrogações do “por que”, do “para que”, e respondê-las com clareza, num movimento que irá facilitar enormemente a organização do programa e que também permitirá uma avaliação mais clara dos resultados alcançados.

VI

Infra-estrutura adequada (preferencialmente com verificação prévia do estado e funcionamento dos recursos que serão utilizados).

Embora a legislação educacional estabeleça, no âmbito dos marcos legais, orientações bem detalhadas sobre como deve ser uma sala de aula, o fato é que, com raras exceções, muitas salas de aula são ambientes desconfortáveis, pouco estimulantes e acolhedores.

As condições de infra-estrutura para ações de formação de adultos devem ser objeto de grande atenção, especialmente em situações onde os participantes trabalham dias inteiros. O conforto das cadeiras, condições adequadas para fazer anotações, ambiente climático adequado, equipamentos audiovisuais em boas condições, apoio ao docente – não são questões triviais e considerá-las pertinentes contribui em grande medida para o sucesso da ação de formação. Embora a ausência de um bom formador não possa ser substituída por nenhuma infra-estrutura, a ausência de uma infra-estrutura adequada pode comprometer seriamente o trabalho desenvolvido por um bom formador.

É muito comum que ações de formação para adultos, promovidas por iniciativas de conselhos, ocorram em espaços de instituições parceiras. Nesses casos, é muito importante que esse espaço seja conhecido previamente. Da mesma forma, os equipamentos devem ser testados nas situações em que serão utilizados – às vezes um retroprojedor ou um projetor multimídia oferece uma boa luminosidade da tela à noite ou no final da tarde, mas será que a visibilidade será adequada durante o dia?

VII

Divulgação ampla e antecipada com apresentação do programa estabelecido. Atualmente a quantidade de informações de que devemos nos apropriar é muito grande. Cada vez mais agendas e outros recursos para ajudar a nossa memória se fazem necessárias. Nesse contexto muitas informações importantes se perdem. É muito comum, quando nos deparamos com situações onde não podemos participar de eventos que seriam de nosso interesse – seja porque eles já aconteceram, ou porque os prazos de inscrição já foram encerrados ou ainda que todas as vagas já foram preenchidas –, afirmarmos que a sua divulgação não foi adequada. Embora em algumas situações isso de fato aconteça, também é verdade que isso também é decorrência da nossa dificuldade de assimilar a grande quantidade de informações a que somos expostos diariamente. Essa é uma condição da realidade. Portanto, não se trata de procurar culpados – ou o indivíduo não ficou atento às informações ou a divulgação foi mal feita – e sim ter claro que devemos utilizar um conjunto diversificado de meios de informação. Como regra geral, alguns instrumentos e processos de divulgação devem ser utilizados sempre:

- Sendo possível, a divulgação deve ser feita com alguma antecedência;

- Comunicação eletrônica para todos os potenciais interessados;
- Comunicação eletrônica para os responsáveis pelos órgãos ou instâncias da administração onde estão esses potenciais interessados;
- Cartazes de divulgação (podem ser impressos em gráfica ou mesmo elaborados com os recursos da informática);
- Folheto para distribuição.

A disponibilidade de recursos, a disponibilidade de vagas e o grau de interesse deverão determinar a utilização ou não de outros meios.

Na organização do material de divulgação devemos ter muita atenção às informações que não devem faltar em cada um dos instrumentos de divulgação. Às vezes, a ausência de uma data ou o local onde o evento vai acontecer compromete todo um esforço coletivo.

VIII

Avaliação do percurso feito pelos participantes e avaliação do programa.

Neste item, são pelo menos estas as duas perspectivas que devem ser consideradas na organização de um programa de formação de adultos. No que diz respeito ao percurso feito pelos participantes, não se trata de aplicação de provas para aferir o que foi apreendido ou não. O que deve ser contemplado é um levantamento do caminho percorrido pelo participante. Embora nem sempre seja muito simples, é muito importante, na medida do possível, conhecer o impacto que a ação formativa provocou nos participantes.

Quanto à avaliação do programa propriamente dito, é importante que, de acordo com as questões colocadas no item V, os instrumentos seja elaborados antecipadamente. É importante destacar que uma avaliação dessa natureza não tem valor por si própria. O seu valor se efetiva quando os indicadores obtidos servem para orientar programas futuros. Esta avaliação é fundamental para permitir o aprimoramento das ações de formação.

IX

Por fim, para que não venhamos a viver apenas de doces lembranças perdidas no tempo, é fundamental que seja organizada a **memória** de cada uma das ações de formação. O simples cuidado de organizar um repertório com todos os documentos produzidos no âmbito das iniciativas de organização e desenvolvimento de um programa de formação, permitirá um avanço extraordinário para o grupo responsável por sua elaboração. Trata-se não só de guardar, mas de fazer isso de maneira

adequada, de maneira a que futuras consultas possam ser feitas facilmente. As possibilidades de organização de informações em arquivos digitais disponíveis atualmente facilita ainda mais esse processo.

Essas são apenas algumas idéias que podem contribuir para ajudar para o desenvolvimento de ações de formação adequadas e que possibilitem o crescimento humano e profissional de todos os participantes. Recomendo a utilização regular de uma espécie de “check-list” com essas e/ou outras idéias que a experiência de cada um for demonstrando serem importantes. Não é raro esquecermos o óbvio. Essas situações são ainda mais comuns quando trabalhamos com grupos grandes, onde cada um tende a imaginar que aquilo que é óbvio já foi encaminhado pelo “outro” e assim, no final, ninguém fez porque imaginava que o “outro” faria. Essa avaliação permanente dos processos, o resgate da memória dessas avaliações na programação seguinte e uma boa dose de ousadia e de experimentação podem garantir o sucesso dos programas de formação e, dessa forma, dar uma sustentação e uma representatividade cada vez maior a esses importantes órgãos de participação social.

Bibliografia e algumas leituras recomendadas

ARRETCHE, M. e RODRIGUEZ, V. (org.) Descentralização das políticas sociais no Brasil. São Paulo: FAPESP/FUNDAP, 1999.

AZEREDO, B. Políticas públicas de emprego. São Paulo: GDF/ABET, 1998.

BARBOSA, A. de F. e MORETO, A. Políticas de emprego e proteção social. São Paulo: ABET, 1998.

CARVALHO, M. do C. A. A. e TEIXEIRA, A. C. C. T. Conselhos gestores de políticas públicas. São Paulo: Polis, n.37, 2000.

CUNHA, L. A. O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata. São Paulo: UNESP/FLACSO, 2000.

CUNHA, L. A. O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização. São Paulo: UNESP/FLACSO, 2000.

CUNHA, L. A. O ensino profissional na irradiação do industrialismo. São Paulo: UNESP/FLACSO, 2000.

DRAIBE, S. M. “As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas”, Revista da USP, São Paulo: USP, mar-mai, 1993.

FREIRE, P. Pedagogia da autonomia. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

MEHEDFF, C. G. Trabalho, renda e participação social. Brasília: Plano/FLACSO, 2002.

OFFE, C. (1983), A Democracia Partidária Competitiva e o *Welfare State* Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização. Dados, v. 26, n. 1.

REZENDE, F. (1996), Políticas Públicas e Saneamento Básico. Revista de Administração Pública, v. 30, n. 4.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?, in Polis n. 37. São Paulo, 2000.

VOGEL, A. e YANNOULAS, S. C. (org.) Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualidade dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil. São Paulo: UNESP/FLACSO, 2000.

YANNOULAS, S. C. (org.) Controle democrático, descentralização e reforma do estado. Brasília: Paralelo 15/FLACSO, 2001.

A formação permanente de gestores para o fortalecimento da cidadania, por meio do uso intensivo da tecnologia

Ivônio Barros Nunes¹

Em um quartel do Exército, no interior de Minas Gerais, a primeira coisa que o oficial de dia fazia, ao conferir as tarefas de seu turno, era designar o soldado que ficaria de guarda no banco da praça perto do busto do General. Depois de fazê-lo, o oficial lia o relatório do turno anterior e passava às outras atividades. Todo dia a mesma coisa, dia após dia. O Brasil é um país que não vê guerra há muito, alguns o acham bem pacífico, apesar da violência crescente das grandes cidades, por isso não havia muito o que tumultuar o cotidiano do quartel. Assim a vida continuava, se repetindo por igual sempre e sempre.

Quando o tempo estava bom, a vista da praça do general era uma beleza. Mas quando esfriava, ali era um lugar ruim de se ficar, o vento frio cortava a gente até os ossos. Mas todos os dias um soldado estava lá, de guarda, armado e em pé. Sorte que um Jacarandá cresceu e fez sombra bem no lugar destinado à guarda. Pelo menos no verão, havia um pouco de sombra.

Um dia desses, o filho de um sargento, que também prestava serviço no quartel, foi visitar o pai. Era costume levar o filho mais velho, vez ou

¹ Economista, especialista em tecnologias da informação aplicadas à educação, educação a distância e organização popular, assessor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), vice-presidente da Associação Brasileira de Tecnologia Educacional e pesquisador da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais. ivonio@intertexto.net

outra, visitar os domínios do pai. Os oficiais não se importavam que sargentos também tivessem esse hábito e lá foi o menino. Bulir nas coisas do pai e dos soldados era proibido, mas perguntar não, então o menino perguntava, perguntava, perguntava. O que é isso? Como faz? Por que isso? O pai, um bom e paciente pai, respondia tudo, uma, duas até três vezes. Mas se engasgou quando o filho perguntou porque aquele soldado ficava ali, no meio do nada, em pé, perto do banco da praça. O pai não sabia bem, mas desde que veio para o quartel, havia ali um soldado, e isso devia ter muito tempo, porque quando perguntou da primeira vez que viu isso, disseram que eram... “ordens do general”.

O menino, é claro, não ficou satisfeito. Tinha lá seus seis ou sete anos, e nessa idade perguntas diretas não aceitam respostas vagas, não há espaço para dubiedade na infância. E de tanto encher a paciência do pai, lá foi o sargento pesquisar. Por pouco não o enquadraram na Lei de Segurança Nacional, de tanto que ficava inquirindo.

Não precisamos saber quão duro foi chegar à solução do problema, é uma história cheia de detalhes. Mas o que importa é que ele, afinal, solucionou a charada. Muito tempo atrás, quando o quartel ainda estava se firmando por aquelas bandas, foi construído um banco de cimento. Era para ser o primeiro de três, que formariam a praça do general, na formação de triângulo, em homenagem a sua dedicação maçônica. Mas o dinheiro acabou, ficou ele solitário. Resolveram cair o banco e plantar perto um Jacarandá. O problema é que sem estar seco a cal, alguém sentava ou se resvalava no banco. Não adiantou colocar uma placa, o analfabetismo naqueles tempos era muito grande. O capitão falou com o major, que conversou com o coronel e este, parece que a mando do general, determinou que um soldado ficasse ali de guarda, para não deixar ninguém sentar enquanto o banco não ficasse seco de vez. A ordem foi dada. Mas logo depois o quartel se mobilizou por causa da chegada de tropas da capital. Estavam indo em direção ao Rio de Janeiro, para, ninguém sabia ao certo, abafar uma tentativa de agitação militar naquelas bandas. Foi a primeira grande agitação da cidade, outra só vinte e poucos anos depois, com comícios pelas Diretas.

A tensão toda, anormal naquelas plagas, fez com que várias mudanças ocorressem no quartel, muda isso, tira aquilo, aumenta o muro, o arsenal... mas esqueceram do guarda, só ficou a ordem do general, obedecida cegamente todos os dias, até que logo se perdeu o motivo, ficou a obra.

Quando os oficiais se deram conta do que acontecia ali, a partir do achado do sargento, não ficaram encabulados não, trataram de deslocar o soldado para outro posto, como se ali já estivesse cumprida sua missão, e não deixaram de trazer para a rotina do dia, uma outra ordem, de outro general, dando por encerrada a tarefa de guarda do banco.

As organizações, especialmente as de alta institucionalização e as estatais, conformam ambientes institucionais² complexos, cheios de transações entre as organizações e, por isso mesmo, se justificam e se legitimam a partir de códigos de conduta, mitos organizacionais, procedimentos e rituais, que variam qualitativamente muito pouco de instituição para instituição.

No fato relatado, deu-se ênfase à disciplina, pois sem ela, pouco de uma instituição militar consegue se manter no tempo, especialmente se crises sociais, econômicas e políticas se manifestarem. Junto à disciplina, a rotina, que aprimora os atos e cria o hábito: outro traço de organizações que precisam se comportar com coesão e destreza ante situações de crise, mesmo que elas nunca ocorram.

A teoria das organizações está cheia de exemplos e situações que nos abrem a mente para pensarmos o cotidiano das organizações estatais, sociais, políticas e religiosas. Nos limites de nosso tema, o importante é notar que as organizações não são simplesmente construções burocráticas, recheadas de arquivos e divisórias, que existem em um prédio carente de manutenção, mas com muito poder. São, na verdade, organismos formados por pessoas ligadas em uma rede de relações sociais, políticas e institucionais, em ambientes organizacionais complexos e em processo de mudança, lutando para conservar e preservar o que existe, resistindo ao novo e ao incerto.

No artigo “Formação de conselheiros em política pública de trabalho e renda”, o prof. Ricardo Ribeiro, com maestria, nos contextualiza historicamente o processo de organização e institucionalização dos Conselhos Institucionais e depois traça um caminho que nos conduz à orientação de como proceder em processos formativos de conselheiros/as. Não precisamos, por isso mesmo, retomar a discussão de como se dá no Brasil a formação e institucionalização dos conselhos a partir do processo de democratização do Estado nacional nos anos 80 do século passado e de descentralização das políticas públicas, com o fortalecimento da sociedade civil e das municipalidades nesse processo.

Não como um contraponto ao artigo citado do processo de formação dos conselhos, mas quase como um recorte organizacional, podemos ver que se trata de um processo político e institucional que mexe com pessoas, gente de carne e osso, que tem, cada um e cada uma, uma história de

2 Ver o ensaio de Mateus Afonso Medeiros, “Aspectos Institucionais da Unificação das Polícias no Brasil”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 47, n. 2, 2004, p. 271-296. Mateus foi um mineiro que, muito jovem, morreu em Brasília, vitimado da violência do trânsito. Passeava em um domingo, de bicicleta, e um carro tirou-lhe a vida em uma disputa desleal entre o aço e a carne. Vale a pena ler o artigo para, inclusive, ver-se quão brilhantemente foi interrompida em fevereiro de 2005.

vida, uma história no serviço público, em estados e municípios que têm, cada um também, sua trajetória, sua cultura e sua história. O complexo organismo que se forma nesse processo traça relações com o passado (a história administrativa brasileira), com regras e institucionalidades presentes (leis, estatutos, decretos, portarias, atos normativos), com processos políticos (cultura patrimonialista, clientelismo, lutas políticas locais, formação da sociedade civil) e com a cultura (simbólica, religiosa, artística, social). Esta é uma forma de ver um pouco diferente daquela que estamos, há mais de um século, acostumados a pensar no Brasil, a ideologia da unidade nacional, de um país que se caracteriza pela homogeneidade, que tem uma história única etc. etc. e que nos fez perder a visão do particular, das várias histórias que se entrecortam, ou estão em paralelo, formando o mosaico que é a nossa sociedade.

As organizações, segundo o ambiente, o espaço cultural e político no qual estão submersas, ou em conformidade com suas finalidades ou o que se espera delas, criam formas próprias de criar e reproduzir mecanismos de coesão interna. Assim nascem os rituais institucionais, de iniciação, de promoção, de aposentadoria; assim nascem e se conformam os mitos institucionais e as idéias que sustentam a hierarquia, o comando, o respeito, a disciplina.

Nem todas as organizações públicas se pautam pela eficiência, como demonstração de sua utilidade. Nessas organizações, que muitas vezes se bastam, ou se explicam por sua existência, da mesma forma que nas organizações que definem a forma de avaliação de sua eficiência, e convencem a sociedade de que é a única forma (como as políticas que traduzem números de mortes de suspeitos em resultados de eficiência), nem sempre é fácil definir-se procedimentos de formação/educação e capacitação como elementos positivos para o aumento da coesão interna e da eficiência organizacional e social da instituição.

No caso dos conselhos institucionais, que ainda percorrem a primeira etapa de um longo caminho institucional, pensar processos formativos como se estes fossem situações autônomas ou estivessem descolados da realidade política, social, cultural e institucional dos próprios conselhos, pode derivar em erros e problemas.

É fundamental que se compreenda bem o papel dos conselhos, como se organizam e como se estabelecem os liames de sua tecitura, de onde estão vindo as pessoas, para onde vão, e qual o papel que desempenham na institucionalidade dos conselhos. Neste caso, estamos falando de situações que diferem um pouco de estado para estado da Federação, mas estamos nos remetendo à composição complexa que têm os conselhos, em especial os Conselhos de Trabalho, pelo menos em sua idealização tripartite.

Vamos retomar esse ponto mais adiante, mas nos bastam e são fundamentais as reflexões do Prof. Ricardo Ribeiro. Se o leitor ou a leitora ainda não tiveram a oportunidade de ler o artigo citado, por gentileza, vá a ele, estabeleça com o autor um diálogo sobre o que são e qual o papel dos conselhos e, depois, retorne aqui, para que possamos continuar nossa reflexão, fazendo agora uma pausa neste caminho e resgatando outro debate que nos ajudará muito ao final de nossa trajetória.

De um lado é importante que tenhamos a nossa própria compreensão, quer a partir de nossa vivência nas secretarias estaduais do trabalho e nos conselhos, quer a partir de uma reflexão teórica sobre o que são e qual o papel que podem virtualmente desempenhar os conselhos institucionais, especialmente os conselhos tripartites da Política Pública de Trabalho e Renda. De outro, é fundamental que possamos estabelecer um diálogo entre aquilo que entendemos ser o espaço social e os objetivos dos conselhos e o significado da formação/educação e capacitação dos/as conselheiros/as, dos/as técnicos/as e dos atores sociais envolvidos.

O sentido da formação/educação

Nos cursos de história, aprendemos, desde o ensino fundamental, que a Revolução Francesa de 1789, é uma das maiores referências políticas e históricas da formação das democracias modernas. Isto porque, naquele momento, estavam em luta duas formas de governo, dois sistemas políticos e sociais. Um deles de características despóticas, representando o velho e o arcaico, o outro com um clamor participativo, virtualmente dinâmico e cheio de futuro, pois representava o novo, as classes sociais desfavorecidas e as classes em ascensão.

Vendo de longe, podemos valorizar esse momento ainda mais se observarmos que ali estava se iniciando um longo processo de construção da cidadania.

Desde aqueles momentos até os dias de hoje vivenciamos uma longa trajetória de lutas e mudanças de comportamento, que foram, pouco a pouco, fazendo com que pessoas excluídas dos benefícios sociais fossem se transformando em indivíduos e depois em cidadãos. Certo, nem todos, muitos ainda são excluídos de tudo, até mesmo da alimentação mínima para a sobrevivência. Mas não dá para esquecer que a democracia, especialmente no Ocidente, firma suas raízes como a nascente moderna da cidadania.

A conquista da cidadania não é importante só porque todos os adultos, independentemente de sexo, raça ou credo, podem votar e ser votados, mas porque a pressão democrática colocou em tela as necessidades de todos e ampliou o leque de direitos que hoje consideramos universais (ou quase): educação, saúde, alimentação, segurança etc.

É possível, para se compreender melhor o sentido geral da idéia que temos sobre a importância da formação permanente dos/as conselheiros/as, fazer-se uma comparação semelhante àquela que os cientistas sociais fazem entre os primórdios da democracia e o veloz século XX, onde grande parte dos direitos foi conquistada. Para o caso da democracia, as conquistas descortinadas no século que acaba de se concluir somente foram possíveis porque havia uma base valorativa que se firmou desde a Revolução Francesa. Dessa mesma forma pode-se dizer, com muita tranquilidade, que assim como “literatura é linguagem carregada de significado”³ nada mais justo que ver a educação como o processo de construção e reprodução de valores e saberes; especialmente como o meio de edificação de modos de vida coletivos com base em valores éticos e de solidariedade.

A educação é o processo de valorização, reprodução e construção dos significados e dos valores.

Dessa forma, as conquistas democráticas do século XX passam a marcar profundamente o sentido da educação e as opções que são feitas para incorporar as massas e dar-lhes acesso universal ao ensino. É nesse contexto que surgem as políticas de educação popular, de educação para o trabalho, de universalização do ensino, de respeito ao aluno (que aos poucos, do início do século passado para cá, vai deixando de apanhar nas escolas) etc.

Ao analisar os conceitos que estarão sendo sugeridos em seguida, é importante observar que nosso ambiente histórico e nossas referências de valores estão ligadas ao século XX, mas nosso olhar estará voltado para este início do século XXI, onde o turbilhão das transformações iniciadas há duas ou três décadas prossegue em ritmo acelerado. Nosso foco será sempre o ser humano em construção, o cidadão que conquista o direito à educação e, ao mesmo tempo, é desafiado a pensar, a criar, a reinventar seu mundo.

Deve-se tratar a formação/educação não como adestramento ou o instrumento de capacitação do indivíduo para o cumprimento de determinada tarefa. Educação é parte essencial do processo social de construção da humanidade em cada pessoa. Esse cidadão em construção será, crescentemente, chamado a descortinar novos caminhos, novas alternativas, novas formas de se conquistar o bem-estar da humanidade, combinando isso com o respeito ao meio ambiente e aos demais seres vivos.

Hoje em dia, a educação está, cada vez mais, incumbida de desempenhar um papel fundamental na construção da sociedade democrática. Ela aparece como condição (não única, é certo) para equalizar oportuni-

3 POUND, Ezra. *ABC da Literatura*. (1934) São Paulo: Cultrix, s/d, p. 32.

dades e dar acesso amplo e geral ao produto do conhecimento humano acumulado. “Educação é simultaneamente a causa, a conseqüência e o facilitador de mudança no interior de uma sociedade”⁴. E, fundamentalmente, a “função social da educação é muito concreta e está necessariamente vinculada ao processo de conquista e exercício da cidadania plena por todos os membros de uma sociedade, que se quer intransigentemente democrática”⁵.

É nesse contexto que desperta a educação a distância, na segunda metade do século XX⁶. Ela aparece como meio adequado para criar novas oportunidades educativas para um número cada vez maior e crescente de jovens e adultos que desejam retomar estudos, ter acesso a cursos que complementem sua educação formal ou como meio de manter cidadãos atualizados sem perder sintonia com as mudanças contínuas e rápidas de nossas sociedades industriais, que começam a, cada vez mais, se transformar em sociedades da informação. A educação a distância, de forma privilegiada, desponta como o meio de se materializar e proporcionar a educação flexível, de qualidade e ao longo de toda a vida⁷, que nossas culturas começam a demandar.

Tecnologia, conceito e utilidade

Somos parte de um mundo que está em constante transformação. Hoje, as mudanças começam a deixar de ser reflexo de inovações que se introduzem aos poucos para se transformar em um processo contínuo e, aparentemente, desordenado de transformação. Parece que tudo está mudando, nada é certo e preciso, tudo é inconstante. Todo dia tem algo

4 EVANS, T.; NATION, D. (ed.) Opening Education. Policies and Practices from Open and Distance Education. London: Routledge, 1996, p. 3

5 LOBO NETO, F. J. da S. A filosofia do ensino à distância e seu papel social. In: BALALLAI, R. (org.) Educação a Distância. Niterói: Centro Educacional de Niterói, 1991, p. 124.

6 “A educação aberta ou a distância nasce da necessidade de estender a cobertura dos sistemas educativos formais, em seus diferentes níveis, aos setores da população que não têm acesso a eles por razões econômicas ou de trabalho, por causas geográficas ou de idade; e é favorecida pela aparição e extensão dos conceitos pedagógicos de educação permanente e de educação continuada, que propugnam a conveniência de educar durante a toda a vida...” PEÑALVER, L. M. “La educación a distancia: una estrategia para el desarrollo” (conferência introdutória). VILLARROEL, A.; PEREIRA M., Francisco (eds.) La Educación a Distancia: desarrollo y apertura. XV Conferência Mundial do Conselho Internacional de Educação a Distância. Caracas: International Council for Distance Education; Fondo Editorial Universidad Nacional Abierta; Open Learning Agency, 1990, p. 31.

7 “O conceito de educação ao longo de toda a vida aparece, pois, como umas das chaves de acesso ao século XXI”. DELORS, J. (ed.) Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, Brasília: MEC/UNESCO, 1998, p. 19.

novo no noticiário, que mexe com a vida da gente, uma vacina, a descoberta da cura de uma doença, as células-tronco, uma guerra nova, outra guerra, uma nova estrela no céu (que não víamos antes) detectada por um telescópio mais potente, um novo computador, fibra ótica, robô imitando ser humano ou animal de estimação eletrônico, pousamos em Marte, criam-se sementes modificadas geneticamente...

Mas, em verdade, esse processo não é retilíneo ou permanentemente contínuo. Não se trata de um frenesi absurdo, onde a gente acorda e tudo está diferente, dia após dia. Não. Essas aparentes inovações, muitas vezes, cumprem o papel de reforçar situações estabelecidas. Muda-se tudo para manter tudo igual. Esse estrondoso progresso científico e tecnológico ainda não foi capaz de minimizar as disparidades regionais e sociais, nem tem impedido que milhões de pessoas morram de fome e sede. Gerou benefícios para 1/3 da população do Planeta, mas aos 2/3 restantes ainda há muito a fazer.

Em se tratando de aplicação tecnológica do desenvolvimento não há um resultado único, sucesso absoluto ou desastre total. Nem tanto ao mar, nem tanto à terra. As duas coisas ocorrem simultaneamente e de forma combinada. Por um lado se mantém as estruturas sociais, a pobreza, a ignorância, a fome e as guerras, e, por outro lado, a humanidade conhece o universo, vê o nascimento das estrelas, inventa o computador, mapeia o DNA, descortina a cura de doenças, amplia a expectativa de vida.

Só que, imediatamente, quando a gente houve falar em tecnologia, logo pensa em equipamentos sofisticados ou maquinária. Até parece que um é sinônimo do outro.

Para muitos, essa ligação entre tecnologia e equipamentos sofisticados se esboça de uma maneira quase idêntica a como faziam os antigos em relação aos fenômenos da natureza. Parece-lhes que é algo fantástico, mágico, sobrenatural. Daí a reação de submissão, reverência e adoração, ou repulsa, medo e aversão.

Enquanto que “a ciência e seus princípios têm um caráter universal, e por isso têm vigência em qualquer lugar do mundo (...), a tecnologia, que é resultado da aplicação sistemática da ciência e de outros conhecimentos, tem uma estreita e indubitável inter-relação com o contexto social onde se utiliza.”⁸

A tecnologia se desenvolve como formas, métodos, técnicas e processos instrumentais para resolver problemas concretos, potencializando a força e as habilidades mentais humanas ou organizando melhor o tempo e a energia.

8 ARMENGOL, M. C.; STOJANOVICH, L. Tecnologia y educación a distancia. In: Educação a Distância. Brasília: INED/Cead, v. 3, n. 6, novembro de 1994, p. 10 (grifo nosso)

Há inúmeras formas de apresentar o conceito de tecnologia ou até mesmo vários conceitos diferentes, mas, em todos, há uma convergência no sentido de ser a tecnologia a aplicação útil, concreta e replicável do conhecimento humano (científico ou de experiência) para a solução de problemas.

Uma técnica de organização do espaço para que mais pessoas possam compartilhar uma apresentação teatral, com conforto, acústica adequada e visibilidade, é uma tecnologia. Um bom exemplo é a arena (teatro) grega, que reúne conhecimentos de física (som, movimento, luz), engenharia, artes cênicas e ergonomia, para acomodar um grande número de pessoas de tal forma que todas possam ver e ouvir o que se passa no centro da arena. Outro exemplo é a sala de aula, inventada no final de Idade Média e muito utilizada até os dias atuais (com alguns aperfeiçoamentos).

Um método novo de plantio, que aumente a colheita ou que reduza o impacto ambiental, é uma tecnologia, assim como uma semente geneticamente modificada, um novo adubo ou um agrotóxico também são tecnologias. O trator também é. Porém, agora podemos ver que se alguém falar em tecnologia na agricultura nós saberemos que tecnologia não é só o trator, a colheitadeira ou os implementos agrícolas, pode ser um conjunto variado de outras coisas, inclusive a organização do trabalho familiar ou coletivo, a forma de armazenar os produtos, o modo de dar fim às embalagens com veneno e agrotóxicos e assim por diante.

A tecnologia, em verdade, tem relação direta é com ciência e cultura. No caso da primeira todos conseguem perceber imediatamente o motivo dessa ligação. A pesquisa científica é a base essencial e necessária para se desenvolver a tecnologia. Sem o estudo da física (newtoniana, da matéria condensada, quântica), da química, da eletrônica e da lógica matemática, não progride a informática.

Os países que investem pouco em ciência básica, em laboratórios, em centros de pesquisa, em universidades, em bibliotecas e em salários para seus pesquisadores e professores, têm uma baixa produção tecnológica e uma alta dependência externa.

E é justamente nesses países, que têm dependência de tecnologia externa, que a relação entre tecnologia e cultura aparece com mais clareza.

Como a tecnologia é um conjunto de ações humanas (o instrumental, a metodologia, a lógica) para se resolver problemas concretos, muitas vezes a forma de resolução dos problemas se apresenta do modo muito próximo com a maneira que um grupo social ou um povo se relaciona entre si, a visão que tem do mundo e as experiências históricas e culturais passadas.

Nesse campo, há um farto repertório de histórias reais que mostram dificuldades de importação de tecnologias sem a devida adequação cultural⁹. Você certamente lembrará de alguns casos próximos, parecidos ou não com as seguintes situações:

1. hoje acontece menos, mas anos atrás a assistência internacional¹⁰, prestada tanto pelas Nações Unidas quanto por organismos de cooperação internacional de países desenvolvidos, costumava achar que a simples introdução de avanços da modernidade retiraria tribos, grupos sociais e nações inteiras do pleno atraso. Isso foi repetidas vezes executado em programas no Norte e Nordeste brasileiros e em vários países subdesenvolvidos. Uma vez, na Tailândia, o governo local, motivado por técnicos internacionais, achou que a forma de desenvolver uma determinada região tribal (Karen) era criar um sistema de canalização da água de um rio, tomando-a seguramente potável. Os nativos ajudaram na execução do projeto, por cordialidade. Não usaram a água, porque não podiam aceitar que a água do rio estivesse presa naqueles canos¹¹. O governo ficou furioso, quis esquecer aqueles ignorantes. Possivelmente depois retaliou. Porém, provavelmente a ignorância foi dos técnicos, que não perceberam a força da cultura local, nem a respeitaram. Se tivessem compreendido os valores daquela tribo, talvez encontrassem uma solução para levar água potável para a tribo, sem “prender” o rio.

2. um exemplo da indústria: conta-se que a Volkswagen quando quis, no final dos anos 60, fabricar no Brasil um modelo de carro com teto solar cometeu um erro enorme de marketing. Escolheu Belo Horizonte para o lançamento. A publicidade foi bem feita, as campanhas promocionais também, tudo como manda o figurino. Mas o carro não vendeu. É que o mineiro é um povo dado a fazer anedotas e, principalmente, conservador com respeito a costumes e valores sociais. Alguém fez um comentário sobre a vida sexual do provável comprador e de sua esposa, dizendo que o comprador seria uma pessoa que precisaria de um teto vazado ou bastante espaço sobre a cabeça. Isso destruiu o projeto. Muitos anos tiveram que passar (com uma revolução sexual no meio) para o mercado brasileiro aceitar um carro com teto solar.

3. os programas de educação para a saúde são repletos de histórias engraçadas (apesar de trágicas), algumas viraram anedotas. Imagine você

9 CONTASTI, Max. Espejismo tecnológico. Desarrollo. Educación a Distancia. In: VILLARROEL, A.; PEREIRA M., Francisco (eds.) La Educación a Distancia: desarrollo y apertura. Caracas: International Council for Distance Education, Fondo Editorial Universidad Nacional Abierta, Open Learning Agency, 1990, p. 52.

10 Até pouco tempo essa atividade de consultores internacionais era chamada de “assistência internacional” ou “assistência técnica internacional”, hoje em dia é chamada de “cooperação internacional”.

11 KAM, L. F. Un pueblito llamado Pomelo Creek. In: Educación de Adultos y Desarrollo. Asociación Alemana para Educación de Adultos. Bonn (Alemanha): março de 1989, n. 32, p. 147-153.

como devem ter sido difíceis os programas de prevenção da AIDS e a indução ao uso de preservativos. Nos primeiros anos, a grande maioria dos programas não teve sucesso, principalmente porque estavam lidando com questões da intimidade das pessoas, que afloravam os aspectos essenciais de suas culturas religiosas, sociais, familiares e econômicas.

Quando um país importa tecnologia, quer seja ela na forma de equipamentos, usinas nucleares, ou metodologias educativas, sem a devida análise das implicações e conseqüências disso, acaba perdendo a chance de adaptar essa tecnologia às condições culturais e sociais locais e, assim, em geral reduz substancialmente o potencial inovativo ou de transformação produtiva que a tecnologia importada porventura tenha¹².

Esse entendimento mais amplo do conceito de tecnologia nos faz ver que a educação só tem a ganhar se incorpora a tecnologia como parte de si. No caso da educação a distância e da educação continuada, há muito já se superou o receio de se relacionar a sua prática com processos tecnológicos próprios, mas, nesse caso, ainda se depara com situações que observam a tecnologia com certo fascínio.

O mito da tecnologia

Da mesma forma em que existem aqueles que reagem às inovações, como se essas fossem um mal em si, tem gente que acha que tudo aquilo que é novo é necessariamente bom, principalmente quando isso significa a introdução de equipamentos sofisticados. Existe um certo fascínio com a tecnologia que se manifesta em instrumentos e equipamentos.

Os dois grupos, aqueles que detestam inovações tecnológicas e os que adoram novidades tecnológicas têm uma matriz comum: certa dificuldade de analisar e observar criticamente conceitos e situações reais, sem que isso seja subordinado a seus interesses pessoais, de grupo ou limitações individuais.

Além disso, países que nasceram como colônias conservam certos traços culturais que acabam por valorizar sobremaneira tudo aquilo que vem de fora, principalmente se vem da metrópole. Como nesses países há poucos investimentos em ciência e tecnologia, se importa muita tecnologia (mas só aquelas que os países centrais desejam exportar). Nesse caso, se confundem duas tendências: a de idolatria da novidade tecnológica e a sobrevalorização de tudo que é importado.

12 A aplicação, sem discussão das implicações teóricas, práticas e políticas em nossos países de modelos metodológico-educativos importados de outras latitudes, contribuiu para aprofundar qualitativa e quantitativamente os problemas educativos locais. FAINHOLC, B. La tecnología educativa propia y apropiada. Democratizando el saber tecnológico. Buenos Aires: Editorial Humanitas, 1990, p. 14.

Acrescente-se a isso o fato de que certas regiões (e também determinados estágios de desenvolvimento) onde predominam crenças em manifestações sobrenaturais, esse traço cultural se nutre também da baixa escolaridade (ou altos índices de analfabetismo). Não há campo mais propício à idolatria (inclusive do novo e do importado) que a ignorância. Nesse caso, esquece-se que a tecnologia é produto humano, resultado de esforço de pesquisa e adaptação de conhecimentos e experiências para a solução de problemas concretos.

Não aceito de jeito nenhum

A crítica que muitos fazem à importação indiscriminada de tecnologia geralmente não está associada a uma proposição no sentido de se investir mais em ciência e tecnologia no país. É comum ouvir argumentos no sentido de que a tecnologia importada reduz os empregos, causa maior dependência nacional e promove profundas alterações na cultura local.

São assertivas aparentemente corretas. Mas, vamos analisá-las com mais calma.

O uso intensivo de tecnologia, especialmente na produção industrial e na agricultura, tende a reduzir o número de empregos. Isso é notório. Mas, por outro lado, a falta de investimentos nesse campo torna as empresas pouco competitivas no mercado, o que as conduz à falência e, conseqüentemente à dispensa de todos os empregados. Ao mesmo tempo, a ampliação da base tecnológica aumenta o tempo livre e também faz crescer o número de empregos em outros setores econômicos: turismo, informática, educação e demais atividades do setor serviços.

A importação de tecnologia, notadamente de pacotes tecnológicos fechados, pode sim proporcionar maior dependência do país em relação ao exterior. Isso ocorreu no Brasil em muitos casos, especialmente nas décadas de 60 e 70, com o modelo que se adotou para ampliação do parque industrial brasileiro. Um exemplo, à época notório, foi a aquisição das usinas nucleares de Angra dos Reis, por meio de contratos que não permitiam a transferência de partes da tecnologia adotada. O que importa, nesses casos, é investir para que se saiba desembulhar os pacotes, aprender com eles e gerar novas tecnologias apropriadas.

No que diz respeito a profundas alterações na cultura local, isso também pode ser verdade, especialmente quando se imagina a constante e volumosa programação de televisão e cinema vinda do exterior. Mas, por outro lado, o avanço do processo de desenvolvimento, com a imperiosa introdução de tecnologias, acaba mudando mesmo a cultura dos povos. Por isso se falou antes da relação entre cultura e tecnologia. Um exemplo foi a pílula anticoncepcional. A revolução que provocou nos hábitos da

sociedade, acelerando a expansão do mercado de trabalho feminino, reduzindo a dependência econômica e psicológica da mulher em relação ao homem etc. É certo que a pílula não fez isso sozinha. Mas que foi fundamental, todos concordam.

No caso da invasão de programações educativas e culturais, especialmente na televisão, a melhor alternativa não é proibir a entrada de filmes e programas estrangeiros, mas sim investir na preparação de programas nacionais.

No caso da educação, o que se observa constantemente no grupo daqueles que são contrários à introdução de recursos tecnológicos e ao uso de meios de comunicação na educação é, em geral, uma proteção pessoal conservadora. Aprenderam a fazer uma coisa de determinado jeito e têm medo de mudar, pois isso vai requerer esforço e dedicação.

Além disso, alguns procedimentos ou tecnologias há muito adotadas no processo de ensino deixam de ser vistas como tecnologias e passam a ser consideradas como parte do processo pedagógico. Um bom exemplo é a tabuada. Ela foi criada há pouco mais de 1.200 anos para ajudar a reduzir o tempo mental de cálculo de equações simples. Hoje, professores não deixam os alunos se utilizarem de calculadoras porque acham que a tabuada é essencial para a construção do raciocínio da criança. Nada mais falso. As duas, tabuada e calculadora, cumprem a mesma função, são instrumentais. A formulação de perguntas e o encontro de respostas lógicas (que levam a se utilizar a tabuada ou a calculadora) é que se constitui no processo real de construção do raciocínio lógico. E mais, isso não é atribuição única e exclusiva da matemática (como disciplina do currículo escolar), pode estar também em filosofia, línguas, estética, poesia, marcenaria etc.

Esse tema, o uso de ferramentas tecnológicas, pode ser tratado de vários modos, principalmente porque é complexo e envolve um conjunto grande de interesses, mas para o que nos diz respeito, é fundamental que se mantenha a mente aberta à mudança, à crítica e, especialmente, a alternativas que possam contribuir para que a educação melhore, que nos ajude a ampliar o acesso de jovens e adultos à educação.

A crítica é fundamental para se construir novas alternativas e se descortinar outras propostas além daquelas que estão em nossa presença, porém, ela é mais essencial ainda se ela não nos paralisa: a postura crítica deve remeter à ação, à construção de alternativas, não à aceitação do velho, contra o novo.

Unindo o necessário com o possível

Nos conselhos institucionais, que estão em processo de consolidação, observamos que um dos problemas ou entraves ao seu desenvolvimento diz respeito à formação de seus/suas integrantes. Estão vindo de

ambientes organizacionais diferentes, com culturas políticas pouco semelhantes, e têm experiências de vida e formação educacional também heterogêneas. Um ambiente, então, magnífico para se procurar, por meio de processos formativos continuados, potencializar as ações de seus/suas participantes, valorizando a diferença em ações contra a desigualdade.

Contudo, temos dificuldade de ver nossas organizações e nossos processos de trabalho como ambientes educativos e formativos, achamos que a educação e a formação se dão em outros lugares, próprios para ela, como escolas, centros de treinamento, ou, na pior das hipóteses, na sala de reuniões ao lado, em tempos e momentos pré-estabelecidos. Mas é na rotina de nosso trabalho, no dia-a-dia de nossas interações com os outros, que temos a principal ambientação para criar e consolidar processos formativos organizados, críticos e conscientes. E é nesse momento que a tecnologia volta a cumprir, mesmo que virtualmente, mesmo que potencialmente, um papel importante. As tecnologias da comunicação e da informação. Essas mesmas tecnologias que invadem nosso cotidiano, hoje repleto de celulares, que tocam nas horas mais impróprias possíveis, dia-a-dia repleto de caixas eletrônicos, que nos deixam ver, instantaneamente, o quanto no vermelho estão nossas contas bancárias, é o caso da internet, que nos leva a lugares antes impossíveis de ir e conhecer e, também instantaneamente, nos faz voltar à proximidade de nossa existência física. São chips de computador implantados em automóveis (daqui a alguns anos será nas próprias pessoas), em aparelhos de localização via satélite, em mil outros modos de fazer com que o computador se faça extensão de nosso corpo. Não de todos, é claro, dos mais abastados, dos incluídos.

Ao entendermos os conselhos como meio de promoção da cidadania ativa e as políticas públicas como o encontro de interesses de grupos da sociedade para a promoção do desenvolvimento, podemos traçar uma trajetória coerente que faça com que essas organizações e políticas sirvam de ambientes de formação de agentes políticos (funcionários públicos, representantes políticos da sociedade...) e de atores sociais para que possam tornar mais produtivo o encontro que se estabelece nos conselhos e mais eficiente o resultado de suas ações de proposição e execução de políticas públicas.

Casando, então, um determinado entendimento do papel dos conselhos e o entendimento de que a tecnologia educativa hoje nos possibilita ultrapassar barreiras temporais e físicas, que antes colocávamos como sendo situações intransponíveis, podemos produzir uma nova forma de entendimento dos processos formativos, não mais reduzindo-os a programas de cursos formais, sendo aplicados em espaços preparados para receber conjuntos de pessoas, no mesmo tempo, para aprender com alguém que ensina.

Podemos, com o uso adequado dos meios tecnológicos que hoje estão disponíveis e acessíveis, criar ambientes não formais de educação/formação de conselheiros, gestores públicos e atores sociais, de tal forma que as organizações possam ser elas, também, espaços educativos permanentes, continuados.

Como fazer isso?

A primeira barreira que devemos superar, como dito antes, é aquela que estabelece o processo educativo como sendo algo que se processa em sala de aula, com disciplina e hierarquia de posições (professor-aluno) e de valores (disciplinas).

A segunda barreira que se apresenta é aquela que contabiliza, que relaciona, a necessidade, a demanda total por formação, com o nosso orçamento, sempre escasso. Ao compreendermos que precisamos iniciar processos formativos/educativos em nossas organizações e que com isso podemos ganhar em eficiência e eficácia, logo vemos que temos de formar todos e todas no tempo mais curto possível. Temos que chamar consultores, preparar os materiais educativos, reorganizar os horários de trabalho etc. etc., mas o orçamento não dá.

Herbert de Sousa, o Betinho, um mineiro de Bocaiúva, que se notabilizou pelas lutas políticas e pela grande sensibilidade social, seu amor aos despossuídos e rejeitados, quando fazia sua peregrinação pelas entidades sindicais, pelos partidos políticos, pelas organizações econômicas, órgãos públicos e praças, para defender as idéias que o levaram a propor e animar a Campanha contra a Fome no Brasil, uma vez foi questionado sobre a nossa capacidade de resolver problema tão grave e grande. Trinta milhões de brasileiros e brasileiras passando fome: como atendê-los imediatamente se faltam recursos. Como os movimentos sociais poderiam ajudar, se todos são pobres, como os sindicatos poderiam fazer alguma coisa, se também lhes falta estrutura. Como um bom mineiro, Betinho recorreu à história de outro mineiro que ele conheceu, um político conservador que legou um anedotário imenso à história política brasileira. José Maria Alckmin, antes de ser o político reconhecido que se notabilizou por suas tiradas e respostas rápidas¹³, foi diretor de um presídio em

13 1969. Fervia o cenário político brasileiro. Confirmada a moléstia do presidente Costa e Silva, deveria assumir seu cargo o vice-presidente Pedro Aleixo, notável advogado e político mineiro.

Entretanto, nos quartéis já se delineavam manobras e articulações objetivando impedir a posse daquele que seria o substituto constitucional do presidente enfermo. Ao final e em face de tais articulações, os ministros militares, num momento muito triste para as nossas esface-ladas instituições políticas, assumiram em triunvirato a Presidência da República. Acabou dando no que deu.

Minas Gerais. Certo dia, nos conta o Betinho, um preso caiu em desespero e ameaçava cometer suicídio. Os guardas logo foram avisar o diretor: “Doutor Alckmin, doutor Alckmin, há um preso querendo se matar, ele é muito forte e está armado com uma faca, não sabemos controlá-lo”. Alckmin correu para o local da confusão e de pronto perguntou ao preso o motivo de tanta agitação. “Doutor, descobri que minha pena é de trinta anos, trinta anos, doutor. Eu não aguento, não vou conseguir, é muito tempo, prefiro morrer logo”.

– O que é isso? não disseram para você, não? “respondeu de imediato o diretor do presídio, “não são triiiiinta anos. E também, não precisa cumprir tudo de uma vez só. Você cumpre primeiro um ano, depois mais um... e assim vai cumprindo à prestação. Vai ver que não é tão difícil assim.” O preso foi amolecendo, relaxando, e compreendeu a lógica do doutor Alckmin, deixou a faca e seguiu com os guardas para um ano de prisão, não mais os trinta de uma vez só.

Betinho usou essa história para mostrar aos seus companheiros que o inquiriam que não era para resolver o problema de trinta milhões de uma vez só e ao mesmo tempo, um milhão aqui, outro milhão acolá, e se iria acabar com a fome no Brasil. Uma pequena organização faria um pouquinho, uma grande organização um montão. Somando tudo, teríamos os trinta anos do pobre do preso e os trinta milhões do pobre Brasil.

A mesma lógica podemos utilizar, transplantar de modo crítico e reflexivo às nossas organizações e realidades. Não há necessidade de atender todas as situações de uma só vez, nem precisamos resolver, de

Entretanto, e antes que isso ocorresse, José Maria Alckmin também político-mineiro e ex-vice-presidente da República no governo Castelo Branco, informado daquela manobra, toca o telefone para Brasília, onde Pedro Aleixo estava retido em discreto confinamento domiciliar e de forma imprudente para um político com sua experiência (desrespeitando a máxima de que por telefone no máximo se agenda encontro para dia, hora e local errados), dispara ao telefone:

- Pedro, Minas te aguarda. O povo mineiro não permitirá que um filho seu seja ultrajado por essa cúpula de milicos e gorilas. Vamos resistir. Minas se levantará como um homem só em defesa da legalidade e contra a usurpação do poder constitucional. Venha para Minas. Combateremos até o último homem etc. etc.

Momentos depois do telefonema, algumas viaturas militares estacionam organizadamente defronte a residência de José Maria Alckmin e fazem meticuloso cerco. Um coronel acompanhado por dois tenentes entra na residência e é encaminhado para o escritório do político. Um dos tenentes coloca sobre a mesa um gravador e o aciona. No silêncio do recinto só se escutam as vozes da conversa telefônica gravada minutos antes, ao fim da qual o coronel, desligando o gravador, indaga com ar autoritário e prepotente:

- E então, meu senhor deputado, o que o senhor tem para nos dizer?

A resposta do político foi pronta e veio certa, sem revelar nervosismo ou abatimento:

- Não tenho muita segurança quanto à voz que aparenta ser do Pedro. Mas a minha voz está perfeita. Imitação impecável! *(contada por José Fernando da Silva Lopes no Jornal da Cidade da Bauru)*

pronto, os problemas do ensino brasileiro, que alfabetiza poucos, que forma pouquíssimos, um ensino de baixa qualidade e muitos problemas. Podemos nos concentrar no nosso público imediato, nas limitações de nosso orçamento, nas disponibilidades que temos. E, mesmo com essa limitação toda, podemos ir promovendo processos formativos.

Há situações que nos exigem poucos recursos, mas muito de nossa disposição à mudança. Tratar todas as pessoas de nossas organizações como sendo capazes de aprender (e de ensinar), já é um passo importante, mas é um passo que muitos não conseguem dar, principalmente porque foram educados em uma sociedade de preconceitos e discriminação que acredita que uns pensam e outros não, sociedade que faz parecer que uns têm inteligência e outros não, que uns têm intelecto, outros o físico. Fomos e somos instados o tempo inteiro a admirar as sociedades hierarquizadas, a nos submeter à disciplina. E tratar todas as pessoas como seres capazes de aprender, no convívio, na troca, é, muitas vezes, um passo que não conseguimos dar.

Aprender coletivamente, com a gente mesmo, com os outros, é ainda mais fácil neste momento em que os custos de se ter equipamentos de informática, redes telemáticas, equipamentos conectados na internet, está caindo rapidamente. Não só os preços caem, a tecnologia está mais acessível. Equipamentos e programas que antes estavam disponíveis somente a grandes organizações, hoje podem ser acessados por pequenas entidades, estão disponíveis em telecentros e logo em vários outros lugares.

Aproveitar essa chance é o desafio, não a falta aparente de recursos e equipamentos. Os processos formativos mediados por sistemas computadorizados podem ser pensados como formas híbridas de se promover o acesso das pessoas à internet. Uns podem ter acesso e outros não, mas se nos organizarmos, podemos todos usufruir do acesso daqueles que o têm, desde que eles ou elas se disponham a reproduzir textos, transmitir diálogos de outros, buscar e pesquisar exemplos próximos aos nossos problemas etc. Podemos unir o acesso ao computador, ao rádio e transmitir, por esse meio, debates que estão na internet, ou fazer pesquisas para os ouvintes...

Há milhares de formas possíveis de se utilizar as tecnologias comunicativas e informativas que estão cada dia mais disseminadas. A criatividade é nossa maior limitação. Mas dizem que o brasileiro e a brasileira estão entre os mais criativos/as do mundo... é aproveitar essa característica então, ainda mais agora, que nos libertamos da idéia de que tecnologia é igual a equipamentos sofisticados, reunidos em redes de alta velocidade de transmissão de dados, com telões de projeção de milhares de pixels por polegada quadrada. Sabemos agora que tecnologia significa muito mais que isso, é como a gente resolve nossos problemas não recorrendo somente à força física de nossos braços e pernas.

Ainda mais agora que vimos no processo de formação de gestores, a partir da experiência da parceria do Ministério do Trabalho e Emprego com o FLACSO, que os processos formativos são instrumentos valiosos para potencializar o desenvolvimento da Política Pública de Trabalho e Renda e melhorar a ação dos conselhos institucionais.

Podemos, então, unir o resultado de nossa reflexão sobre o uso de tecnologias educativas como formas de potencializar e agilizar nossa necessidade de formação, com a compreensão de que podemos fazer, temos a capacidade instalada para agir. Podemos realizar processos formativos continuados e permanentes em nossas organizações, com baixo custo orçamentário, mesmo que isso implique em alto custo cultural (mudar convicções e crenças: preconceitos, valores de dominação etc.).

Tecnologias: da comunicação ao conhecimento

A seleção dos meios de comunicação em um programa que envolva o uso de tecnologia na educação/formação, ou em um projeto de educação a distância, em um programa de educação continuada semipresencial ou mediada por meios tecnológicos, não é tarefa simples, ou pelo menos deveria ser uma escolha feita a partir de critérios que envolvessem especialmente aspectos pedagógicos e estratégicos à aprendizagem.

Em geral, os meios de comunicação utilizados são escolhidos a partir de critérios de custos, disponibilidade interna, domínio de meios ou outros motivos menos complexos e menos importantes do ponto de vista pedagógico.

Cada projeto educacional pode requerer o meio ou articulação de meios de comunicação mais apropriados para o desenvolvimento de seus objetivos. Mas, nem sempre é possível ter acesso aos meios mais apropriados. Isso não significa que não se deva conhecê-los todos, nem tampouco que não se deva considerá-los na análise de nosso projeto específico de educação a distância.

Provavelmente o caminho mais adequado é a construção do projeto pedagógico incluindo, desde o início, os meios tecnológicos que forem definidos como os necessários à realização dos objetivos do programa. Depois, em função das limitações institucionais, econômicas, culturais, técnicas e políticas, é que se faz a adequação do projeto do ponto de vista tecnológico.

Esse processo de construção do projeto, incorporando as tecnologias informativas existentes e depois depurando-as em função da realidade específica é interessante, principalmente porque manterá sempre certa atenção aos meios de comunicação e às tecnologias de informação existentes e que estão em processo de evolução permanente. O movimento

seguinte, o da adequação e depuração dos meios, tem outro mérito, o de fazer com que a discussão sobre os mecanismos internos, pedagógicos e de inteligência educacional, sejam repensados constantemente com a utilização de linguagens e meios tecnológicos diferentes, em geral mais simples, daqueles que apareceram no primeiro momento do projeto do curso. Isto é, um projeto que requereria teleconferência ou maior nível de interatividade, ao ser feito somente por meio impresso, pode orientar não somente a forma e a linguagem de apresentação, como determinar a quantidade de suporte e assistência e a maneira em que se comportará a tutoria, necessária nos processos de educação a distância ou semipresenciais.

Novamente, o que se está propondo, com esse aparente vai-e-vem, não é uma tarefa burocrática, entendida como aquela que complica em vez de simplificar, é um exercício de inteligência, sensibilidade e de apuração do projeto. Isso pode proporcionar que se incorpore ao meio mais simples a lógica operativa que se imaginava ter também no meio mais sofisticado. Um bom exemplo é o texto impresso: se o projeto assinala como importante o estabelecimento de determinada forma de empatia e proximidade entre o/a professor/a e o/a aluno/a, e por isso (somando-se outros fatores) se opta pela utilização do vídeo ou da teleconferência, mas logo em seguida se observam, no primeiro momento, restrições de ordem financeira e tecnológica e se descobre que o meio mais adequado é o texto impresso, aquela escolha anterior, por exemplo, de uma conversação guiada em estilo coloquial, pode ser reproduzida no texto com a introdução de um outro estilo de linguagem ou forma de tratamento das questões, incorporação de exercícios que provoquem maior estímulo à reunião de grupos e reflexões e diálogos que possam ser apresentadas por meio de troca de cartas, telefonemas, fóruns na internet ou encontros presenciais.

Escolha dos meios

Nas décadas de 70 e 80 um dos temas mais abordados na área de educação a distância foi justamente a escolha de recursos e meios de comunicação¹⁴. Provavelmente isso passou a ocorrer em vista de crescentes facilidades de utilização de recursos comunicativos antes inexistentes, dispendiosos ou de difícil acesso. Mesmo com a existência, há muito, do rádio, não se impunha muita dificuldade aos educadores a escolha de meios antes dos anos 60. O meio de educação a distância por excelência, até essa época, era o material impresso, os demais eram sempre vistos como formas subsidiárias e, em alguns casos, complementares

14 SEWART, D.; KEEGAN, D., HOLMBERG, B. (ed.) Distance Education. Internacional perspectives. Londres: Routledge, 1988, p. 221.

(apesar de existirem grandes experiências de cursos por rádio antes desse período).

Mesmo que o texto impresso tenha continuado como o meio central de qualquer programa de educação a distância, a partir de então, por vários motivos, começou-se a pensar na possibilidade de articular vários meios de comunicação na direção de objetivos educacionais comuns.

Essa idéia de articulação de meios, apesar de nascer nesse período, não foi implantada senão em alguns poucos casos. O texto impresso continuou como a base de grande parte dos programas de educação a distância, mas foi, aos poucos, perdendo *status* para a televisão e os chamados recursos audiovisuais.

Principalmente durante a década de 70, a televisão foi considerada como a forma redentora dos programas de massificação do ensino.

Ao mesmo tempo em que a televisão ia ganhando espaço nas políticas públicas de educação, com a criação de universidades do ar, televisões educativas, satélites educativos etc., o texto impresso também se desenvolvia, com a introdução de novas tecnologias de impressão e a disseminação da informática também para a editoração. As cores, as formas e novas abordagens de instrução programada davam ao texto impresso outra feição.

O rádio passou a ser quase sinônimo de recurso educativo para países atrasados ou muito pobres. Em um mundo dividido em classes, dizer que uma coisa só serve para os mais pobres, para os marginalizados, é destruí-la de fato.

Em verdade, o recurso radiofônico tem uma potência comparável à televisão, mas foi literalmente afastado das opções dos formuladores e projetistas de cursos. Em seu lugar vieram os “kits” com fitas cassete e os laboratórios audiovisuais (famosos nos cursos de línguas).

O interessante é que a tecnologia mais sofisticada de todas essas, pelo menos assim é considerada hoje, a informática, está ajudando a reabilitar o rádio e, também, a televisão, que acabou por fracassar no final dos anos setenta e início de oitenta. A informática, com suas possibilidades de integração, em um mesmo instrumento: o computador, de várias mídias como o rádio, a televisão, o texto, as simulações etc. cria uma situação inexistente antes. É muito provável que logo em seguida a televisão digital possa ser utilizada como outro meio integrador de mídias.

Materiais impressos e os Correios

Com a invenção da escrita o mundo mudou radicalmente. Passou a ter uma memória diferente, capaz de voltar aos fatos e analisá-los independentemente do interesse do narrador de plantão.

A escrita permite uma situação prática de comunicação radicalmente nova. Pela primeira vez os discursos podem ser separados das circunstâncias particulares em que foram produzidos. Os hipertextos do autor e do leitor podem portanto ser tão diferentes quanto possíveis. A comunicação puramente escrita elimina a mediação humana no contexto que adaptava ou traduzia as mensagens vindas de um outro tempo ou lugar. Por exemplo, nas sociedades orais primárias, o contador adaptava sua narrativa às circunstâncias de sua enunciação, bem como aos interesses e conhecimentos de sua audiência. Da mesma forma, o mensageiro formula o pensamento daquele que o enviara de acordo com o humor e a disposição particulares de seu destinatário. A transmissão oral era sempre, simultaneamente, uma tradução, uma adaptação e uma traição. (PIERRE LÉVY, 1987, p. 89).

O texto impresso pode ser construído de modo linear, com hierarquia de assuntos, indo de um tema a outro, sempre. Mas pode ser desenvolvido, também, como um texto multidimensional, mais flexível, já na perspectiva do hipertexto (onde se navega de forma não linear, podendo pular de uma página para o fim do texto ou para outro texto sem que isso faça perder-se o sentido e a qualidade do que se está lendo).

Cursos técnicos ou de algumas áreas de ciências exatas tendem a ter materiais elaborados de forma hierárquica: primeiro o aluno deve conhecer determinado assunto, dominar certas habilidades, fazer alguns exercícios práticos e adquirir uma competência específica, depois o passo seguinte, assim por diante.

Já cursos nas áreas de ciências humanas e os estágios superiores de cursos técnicos, onde os alunos se defrontam com um ambiente não tão linear assim e, principalmente, se incorporam a cursos que têm como um de seus objetivos ajudar o aluno a aprender a pensar, tomar decisões, analisar alternativas, esses cursos não podem ou não deveriam ser organizados de forma estruturada, hierárquica e por demais guiada.

O texto impresso facilita a apresentação de cursos hierárquicos e lineares, haja vista a própria materialidade do texto apresentado como livro, caderno ou mesmo módulos seqüenciais.

O texto em meio digital, na internet, em CD-ROM, ou outra forma similar, já consegue ter maior facilidade de se transformar em hipertexto, aumentando a liberdade da caminhada do aluno, que pode ir e vir de várias formas possíveis, construindo alternativas de leituras diversas.

Além do texto, linear ou não, coloquial ou técnico, o material impresso pode ser desenvolvido incorporando todo tipo de linguagem. Isso pode ser um instrumento importante para se aproximar de determinados símbolos e traços de cultura para melhor atingir os objetivos educacionais. Podemos imaginar cartilhas populares, fotonovelas, cordel, e várias outras formas e linguagens.

Rádio e Telégrafo (sem fios e sem estradas)

O rádio foi a primeira experiência de tomar instantânea, ou quase, a comunicação entre pessoas e comunidades distantes. Poderia ser simplesmente um meio de entrega de conteúdos de um curso, na forma de um diálogo, um debate, uma radionovela ou forma similar. Como também podia ser feito simulando a participação dos alunos, com entrevistas, perguntas ao vivo etc.

Essa possibilidade da instantaneidade conferiu ao rádio uma condição superior aos demais meios. Junto com ele também se pensou que o telégrafo poderia ser uma alternativa para aproximar o aluno do professor, especialmente quando se tratasse de responder provas e mandar as correções. Cedo demais, queria se fazer com o telégrafo o que hoje se faz com o fax e com o correio eletrônico. Não foi possível atender aos desejos dos que viam nesse meio uma nova forma de comunicação imediata.

O telégrafo não vingou. Passou a ser simples forma de comunicação de pequenas mensagens, lembretes etc. Mas o rádio se desenvolveu e ganhou o mundo da educação. Por meio do rádio se desenvolveram e organizaram importantes programas de alfabetização, de ensino regular e técnico e de suporte a outros meios e recursos.

Como não se conseguiu ou não houve mais interesse em fazer com que a forma e os conteúdos dos cursos levados através do rádio evoluíssem como as demais linguagens, alguns horários, no Brasil, destinados à educação (depois da Voz do Brasil, por exemplo) se transformaram em um estorvo.

Mas, é possível pensar-se em cursos e programas educativos por meio do rádio que sejam atuais, modernos, dinâmicos e, até, sofisticados, tanto em áreas bem pobres, como em grandes cidades (lembre-se dos congestionamentos de São Paulo, Rio de Janeiro e outras cidades, onde as pessoas ficam presas em automóveis e ônibus em congestionamentos de horas e horas) ou para públicos que exercem atividades repetitivas e manuais.

Se houver uma preocupação maior em utilizar os recursos disponíveis para transformar a educação em uma mania nacional, certamente o rádio será redescoberto como meio eficaz e dinâmico.

O texto impresso é, provavelmente, antes da internet e dos meios digitais, o único que se basta. Por meio dele se pode simular todas as situações de aprendizagem. Já o rádio e a televisão podem, na maioria das situações, requisitar o suporte de outros meios. Talvez isso tenha ajudado a destacar o enfoque multimeios, que hoje domina a visão da educação a distância.

A combinação do rádio com o material impresso foi a forma mais adequada que se encontrou para o desenvolvimento de cursos radiofônicos a distância.

Você pode imaginar, em sua região, várias situações efetivas de atendimento, através dessa combinação rádio/texto, a populações e grupos que não estão sendo atendidos pelos sistemas tradicionais de ensino. Faça uma pausa e pense um pouco nisso. Que tal uma radionovela para ajudar os operários a discutirem a saúde e segurança do trabalho ou um debate para auxiliar no entendimento de determinados procedimentos de higiene?

Televisão, o primeiro passo da telepresença

A partir de meados da década de sessenta, a televisão passou a figurar como o veículo e a linguagem mais atrativa para a educação de massas. Na China, no Japão, na Inglaterra, foi eleita como a forma educativa que iria revolucionar a educação popular.

Iniciava-se uma onda que se espalharia por todos os continentes.

Ainda estávamos no auge da tecnologia educacional, da instrução programada, das máquinas de ensinar, da vulgarização de formulações teóricas relacionadas ao comportamento humano e ao pensamento, transformando-as em instrumentos de massificação instrucional.

Apesar de todas as limitações, que hoje se imagina que caracterizaram esse processo, houve, a partir de então, um vertiginoso crescimento do universo temático da educação nos meios de comunicação e, com a criação das televisões educativas, programas de grande impacto social foram levados a cabo em vários países.

A própria Open University (Britânica) concebida nesse processo, chamava-se, inicialmente (ainda no projeto) Universidade do Ar.

Ao longo dos anos, no entanto, foi perdendo força a idéia inicial, haja vista que se percebeu que a dominância do enfoque centrado na televisão não estava surtindo o efeito esperado.

Pesquisas e investigações científicas começaram a impulsionar outros encaminhamentos. Hoje predomina o enfoque multimeios, que preconiza a articulação de meios, a partir da mescla de potencialidades e características próprias de cada meio.

Tecnologias da Educação (a febre dos laboratórios): a ênfase no ensino

Ao mesmo tempo em que se reduzia o espaço da televisão, começava outra onda, ainda não centrada na educação a distância, mas a ela se fazia sempre referência: a introdução da informática na escola.

Os primeiros movimentos nesse sentido foram dados nos primórdios da década de oitenta (no Brasil um pouco depois). Imaginava-se que os

microcomputadores seriam as verdadeiras máquinas de ensinar e todos deveriam conhecer informática, pois isso seria o futuro.

No Brasil se espalharam laboratórios de informática, para ensinar computação para os jovens. Uma febre que durou pouco, mas consumiu muitos recursos.

Durou tão pouco que não atingiu a educação a distância. Estávamos, ainda, no nascimento da microinformática (pelo menos no que se refere a acesso de massa aos equipamentos).

Contudo, os primeiros passos da informática e da telemática, no final da década de 70 e início dos anos 80, foi influenciar a educação a distância pelo lado da organização de sistemas universitários de larga escala e na implantação de modelos de sistemas para o planejamento de cursos.

Informática e Telemática, o início da convergência de meios

Mantyla e Gividen¹⁵ afirmam que são comuns dois erros nos estágios de planejamento de programas de educação a distância (no nosso caso vale também para projetos de educação continuada e semipresencial): primeiro, tentar escolher somente uma única tecnologia para todas as situações e necessidades de cursos; segundo, selecionar tecnologias antes de identificar as necessidades e requerimentos educacionais.

Esse ponto de vista, dominante hoje em dia, leva o nome de enfoque multimeios e passou a ser factível a partir do final dos anos oitenta, com a aceleração do desenvolvimento de ferramentas computacionais de baixo custo e alto desempenho, aliado ao desenvolvimento de soluções tecnológicas que possibilitaram uma imediata integração entre telecomunicações e informática, formando o que hoje conhecemos como telemática.

Esse desenvolvimento da informática deu novo alento a uma série de outros meios. Ficou mais fácil produzir materiais impressos de qualidade e com custos decrescentes (maio número de organizações podiam pensar em produzir bens materiais), assim como ficou mais acessível a produção e edição de vídeos.

Porém, a mudança de paradigma começa a se processar quando se observa que esse novo estágio de desenvolvimento da informática poderia transformar efetivamente o planeta em uma comunidade de comunicação (e porque não de educação).

A organização da internet foi a grande novidade. Em poucos anos milhões de computadores se interligaram, trocando mensagens (bilhões

15 MANTYLA, K.; GIVIDEN, J. R. *Distance Learning. A step-by-step guide for trainers*. Alexandria (EUA): American Society for Training and Development, 1997, p. 19.

por dia), organizando cursos, produzindo, de forma colaborativa, programas, cursos e materiais.

A nova onda da telemática não indica ser um modismo passageiro, ao contrário, está apontando no sentido de um tipo de evolução que potencializará suas tendências atuais: integração dos vários meios de comunicação, possibilidade de um processo de construção do saber totalmente não hierarquizado, acesso universal a bibliotecas e grandes bancos de dados, possibilidade democrática de publicação.

Um dos problemas que geralmente se observa na introdução de novas tecnologia em educação é que se procura adaptar a nova tecnologia a velhas práticas (e velhas tecnologias), exigindo que isso dê certo em qualquer condição.

No caso da utilização da internet para a educação (articulada com materiais impressos, programas radiofônicos e outros meios), vê-se um grande esforço da maioria dos projetos de cursos e dos *softwares* em produção para se transpor para a rede mundial a tradicional sala de aula, sua disposição, sua cultura, sua hierarquia, seu ritmo.

O desafio que ainda não foi devidamente colocado para os desenvolvedores de soluções tecnológicas é a superação da sala de aula (em sua forma atual) e a criação de novas alternativas de organização de comunidades de aprendizagem ou comunidades de auto-fomento intelectual.

Hoje a tendência de expansão das redes telemáticas se confirma no desenvolvimento de novas formas de trabalho, novos meios de organização da produção no setor serviços e, no nosso caso, de novas formas de educação. A Prefeitura de São Paulo começou, dois ou três anos atrás, a implantação de mais de uma centena de telecentros nas regiões pobres e periféricas da cidade de São Paulo. O projeto, sob a coordenação da Rede de Informações para o Terceiro Setor – Rits – demonstrou o quão importante são iniciativas desse porte para a inclusão digital, mas também demonstrou que a criatividade e a capacidade de agir estão presentes na juventude das grandes cidades, que não tem acesso à cultura, ao emprego, à educação, mas que com pouco pode superar as barreiras do preconceito e estabelecer redes de solidariedade.

No caso da formação permanente e continuada dos gestores públicos nada difere das demais situações. O mundo está mostrando que quem pára de estudar, pára no tempo, fica para trás, se transforma em um estorvo à mudança.

Na situação específica que estamos vivendo, a de construção e consolidação de conselhos com participação popular, os desafios aos gestores públicos são enormes. Significam romper com barreiras hierárquicas e de preconceito, estabelecer diálogos com a sociedade e suas formas próprias de organização, aprender a tirar, com conflito de interes-

ses, linhas de trabalho comum, acordos que possam gerar políticas públicas que superem nosso atraso econômico e a desigualdade social.

Sem pensarmos em construir, desde o nosso cotidiano, espaços educativos continuados, permanentes, não vamos superar nossas limitações orçamentárias e de recursos tecnológicos. A idéia que a internet nos trás pode ser um bom começo: como trabalhar em rede, para que nossas limitações diminuam e as experiências de outros nos tragam soluções adaptadas ao nosso contexto? Como organizar procedimentos pedagógicos onde possamos aprender juntos/as?

O momento atual é auspicioso para construirmos soluções educativas que integrem as pessoas, as experiências, as culturas. Mas não há receita de bolo para todos os casos. Teremos de pensar por nós mesmos/as e encontrarmos nossa própria solução e, em rede, socializar nossa experiência.

A principal recomendação que damos a quem for planejar, organizar ou participar de processos formativos mediados com uso de tecnologias de comunicação e informação é olhar o mundo ao seu redor como o fez o menino que visitava o quartel. Ele trouxe àquele ambiente uma visão crítica, questionava tudo o que via, queria saber mais e não aceitava explicações vagas para perguntas diretas. Enquanto todos ali sequer percebiam que algo de estranho havia com o fato do soldado ter de montar guarda sem sentido, a visão crítica da criança trouxe o incômodo que mexia com a realidade de todos.

Bibliografia

ARMENGOL, M. C.; STOJANOVICH, L. Tecnologia y educación a distancia. In: Educação a Distância. Brasília: INED/Cead, v. 3, n. 6, novembro de 1994.

BALALLAI, R. (org). Educação a Distância. Niterói: Centro Educacional de Niterói, 1991.

CONTASTI, M. Espejismo tecnológico. Desarrollo. Educación a Distancia. In: VILLARROEL, A.; PEREIRA M., Francisco (eds.) La Educación a Distancia: desarrollo y apertura. Caracas: International Council for Distance Education, Fondo Editorial Universidad Nacional Abierta, Open Learning Agency, 1990.

DELORS, J. (ed.) Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, Brasília: MEC/UNESCO, 1998.

- EVANS, T.; NATION, D. (ed.) *Opening Education. Policies and Practices from Open and Distance Education*. London: Routledge, 1996.
- FAINHOLC, B. *La tecnología educativa propia y apropiada. Democratizando el saber tecnológico*. Buenos Aires: Editorial Humanitas, 1990, p. 14.
- KAM, L. F. *Un pueblito llamado Pomelo Creek*. In: *Educación de Adultos y Desarrollo*. Asociación Alemana para Educación de Adultos. Bonn (Alemanha), março de 1989, n. 32, p. 147-153.
- LÉVY, P. *As tecnologias da inteligência. O futuro do pensamento na era da informática*. São Paulo: Editora 34, 4. reimpressão, 1997.
- MANTYLA, K.; GIVIDEN, J. R. *Distance Learning. A step-by-step guide for trainers*. Alexandria (EUA): American Society for Training and Development, 1997.
- MEDEIROS, M. A. *Aspectos Institucionais da Unificação das Polícias no Brasil, Dados* – Revista de Ciências Sociais, IUPERJ, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, 2004, p. 271-296.
- PEÑALVER, L. M. *La educación a distancia: una estrategia para el desarrollo (conferência introdutória)*. VILLARROEL, A.; PEREIRA M., Francisco (eds.) *La Educación a Distancia: desarrollo y apertura*. XV Conferência Mundial do Conselho Internacional de Educação a Distância. Caracas: International Council for Distance Education; Fondo Editorial Universidad Nacional Abierta; Open Learning Agency, 1990.
- POUND, E. *ABC da Literatura (1934)* São Paulo: Cultrix, s/d.
- SEWART, D; KEEGAN, D., HOLMBERG, B. (ed.) *Distance Education. International perspectives*. Londres: Routledge, 1988, p. 221.

A preservação da memória institucional e o acesso ao saber técnico. Fundamentos para a qualificação de gestores da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR)

Célia Reis Camargo¹

A destruição do passado ou melhor, dos mecanismos sociais que vinculam nossa experiência pessoal à das gerações passadas é um dos fenômenos mais característicos e lúgubres do final do século XX.

(Eric Hobsbawn, *A Era dos Extremos*)

Com essa afirmação Eric J. Hobsbawn, um dos maiores historiadores de nosso tempo, quis chamar a atenção para o fato de que a sociedade contemporânea, independentemente de suas diferentes origens nacionais, tende a pensar o momento presente ou a projetar o futuro sem conhecer os acontecimentos que a afetaram, deixando de relacionar os fatos passados ao atual contexto social, cultural e político.

Hobsbawn deixou margem a uma reflexão sobre esse momento de profundas contradições e de alguns grandes impasses: de forma desigual, a civilização humana vive um processo acelerado de desenvolvimento técni-

¹ Doutora em História, Docente do Departamento de História da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP/Campus de Assis, professora-pesquisadora internacional da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil e membro do Comitê Acadêmico do Doutorado e Sistema Integrado de Pós-Graduação – CADSIP. célia@flacso.org.br ou crcam@terra.com.br

co, tecnológico e científico. No entanto, as políticas sociais, a redistribuição da renda, o aprimoramento cultural e político não acompanham esse processo, gerando uma espécie de “arritmia social”.

Por isso, uma das preocupações mais importantes que deveriam estar presentes nas ações dos gestores de políticas sociais – os principais agentes das políticas públicas no Brasil atual – é a necessidade que têm as diversas comunidades onde atuam de reencontrar suas identidades e de criar novas formas de identidade coletiva.

Ao elaborar e ao executar as políticas públicas estamos atingindo, essencialmente, as relações entre as pessoas, relações sociais que podem ser transformadas e aprimoradas. Desenvolvendo novas formas de identidade coletiva promove-se a convergência e a identidade grupal, garantias da consciência e da coesão social. A força e o vigor de uma dada comunidade/sociedade dependem do seu grau de conhecimento sobre os fatos que a afetaram, sobre suas particularidades e, portanto, sobre os fundamentos de suas escolhas políticas e de formas de convivência.

Ainda que pareça contraditório, a sociedade globalizada tem dado mostras de carregar consigo uma inquietação social que se manifesta na busca das identidades e das particularidades que caracterizam suas nações e regiões. Ao mesmo tempo em que as culturas passam por um processo de mundialização pode-se observar reações no sentido oposto: a procura por reconhecer características específicas de ser, existir e agir.

Nesse momento o direito à memória vem à tona e passa a ser reivindicado.

Um pouco de história

O ato de transmitir às novas gerações o saber acumulado faz parte da condição humana. Registros feitos há muitos milhares de anos mostram, como nos desenhos em cavernas ou nos motivos que adornavam utensílios de cerâmica, entre tantos outros exemplos, a necessidade do homem de repassar seus conhecimentos.

A tradição oral fez parte desse processo: as odes, as cantigas, a poesia, as lendas repetidas incessantemente foram recursos desenvolvidos pelos homens para memorizar feitos, saberes, crenças, visões de mundo, enfim para relatar a história e a cultura das sociedades, das comunidades onde nasceram e viveram. Entre os gauleses, por exemplo, cultivava-se o hábito de colocar os adolescentes reclusos junto aos druidas, anciãos que detinham os conhecimentos mais importantes daquele povo².

2 Este fato é lembrado por Jacques Le Goff, historiador francês que, ao analisar as relações entre memória e história, sugeriu que o vigor da sociedade gaulesa poderia advir, em parte, desse costume que revelava o cuidado em não negligenciar a memória.

Durante longo período os jovens dedicavam-se a aprender todos os saberes desenvolvidos de modo que, na idade adulta, pudessem aplicá-los e depois, num ciclo permanente de comunicação, estabelecerem novamente os elos com as gerações seguintes, transmitindo o que haviam aprendido de outros e também o que haviam realizado em seu tempo. Os anciãos dedicavam-se, portanto, a uma atividade fundamental: lembrar, unir o começo ao fim, assegurar a continuidade. No exercício dessa função social aquela sociedade reconhecia uma dimensão cuja importância as sociedades capitalistas de modo geral e o mundo ocidental atual não se acostumaram a perceber: *a dimensão do trabalho*³. Especialmente em nossos dias, a função social de lembrar – que historicamente reservou um lugar especial ao idoso – não é reconhecida como tal. Tolera-se, quando muito, “o mundo das lembranças”, entendido porém como resultado da falência física e da capacidade produtiva.

Sobre *a memória como forma de trabalho*, entre muitas de suas manifestações e possibilidades de análise, Marilena Chauí afirma: *destruindo os suportes materiais da memória, a sociedade capitalista bloqueou os caminhos da lembrança, arrancou seus marcos e apagou seus rastros*⁴. Também aponta para o fato de que a memória não é oprimida simplesmente porque lhe roubaram os suportes materiais ou porque reduziram os mais velhos à monotonia da repetição. Para a autora, lembranças e saberes pessoais/grupais são invadidos por uma outra memória, uma “história oficial”, celebrativa, que delas rouba o *sentido, a transparência e a verdade*, fragmentando a memória política dos grupos e introduzindo nela os estereótipos oficiais⁵.

Quando as sociedades se tornaram mais complexas a escrita tornou-se um recurso fundamental de transmissão de informações. A invenção e aplicação dessa nova tecnologia permitiram o registro de dados, informações e conhecimentos que, anteriormente, só podiam ser comunicados e conservados pela transmissão oral ou visual⁶.

Frank Evans, arquivista americano de grande importância, lembra-nos que os registros escritos serviram, num primeiro momento, aos mercadores, sacerdotes e reis, consolidando e ampliando “o seu poder e a sua influência através das instituições que eles próprios criavam”⁷.

3 Sobre esse tema, é muito importante a leitura do livro de Ecléa Bosi, *Memória e Sociedade. Lembranças de velhos*, 1979.

4 Os Trabalhos da Memória, texto de apresentação do livro de Ecléa Bosi, ob. cit, p. XIX.

5 Idem, p. XIX.

6 Uma síntese desse processo pode ser encontrada no prefácio de Frank B. Evans ao livro dos arquivistas canadenses Jean-Yves Rousseau e Carol Couture, *Os fundamentos da disciplina arquivística*, 1998.

7 Frank B. Evans ob. cit, p. 15.

Evans resume a origem dos arquivos institucionais e o papel relevante que passaram a desempenhar na condução dos negócios e no exercício do poder político:

As necessidades do comércio, mais do que as dos contadores de histórias, dos filósofos ou dos educadores, levaram à invenção da escrita e da sua utilização para criar documentos de arquivo. À medida que as novas instituições adquiriam um caráter oficial e um estatuto jurídico, o mesmo foi acontecendo com os documentos de arquivo que eles acumulavam. Os documentos de arquivos institucionais conservam ainda o seu caráter oficial e estatuto jurídico, propriedades que os distinguem de outros tipos de documentação. Na Antiguidade, aqueles que conseguiram dominar a difícil arte de escrever tornaram-se confidentes dos mercadores, dos sacerdotes e dos reis; cabia-lhes a responsabilidade de **criar, gerir e conservar**⁸ os documentos de arquivo⁹.

Daí para diante, e até os nossos dias, a criação, gerência e preservação de documentos – sejam eles escritos, iconográficos, cartográficos, audiovisuais, informáticos – tem sido a base das administrações, públicas ou privadas. A transmissão oral de informações continua, evidentemente, mantendo seu lugar de importância no processo de transmissão do saber. No entanto, os registros documentais produzidos por instituições e entidades, sejam quais forem os suportes materiais onde estejam gravados, formam o manancial de onde extraímos os conhecimentos necessários ao desenvolvimento e ao equilíbrio social. Tanto é verdade que uma das grandes questões do mundo contemporâneo, que permeia toda a discussão em torno da exclusão social, é o direito de acesso às informações e ao conhecimento, um dos princípios fundamentais das sociedades democráticas.

Como se viu até aqui, o acesso ao saber sempre esteve associado ao poder – para o bem ou para o mal, como se costuma dizer. Tanto serviu para assegurar o seu acesso como *prerrogativa* do poder comercial, religioso ou político, como pôde se tornar a garantia do *usufruto de direitos sociais*.

Seja qual for o grau de conhecimento que tenhamos dessa longa história de transmissão social do saber acumulado (em todos os seus níveis e dimensões), processo esse que tem acompanhado toda a história da humanidade, dois pontos devem ser retidos para esclarecer as relações necessárias entre a construção de políticas sociais e a memória das instituições e entidades civis. Tais pontos encontram-se nas interfaces entre a memória e o trabalho e entre a cidadania e o acesso ao conhecimento.

8 Grifo nosso.

9 Frank B. Evans, ob. cit., p. 16.

Memória e Trabalho

O termo *memória* é entendido aqui no seu sentido mais amplo: a propriedade de reter informações. Assim, podemos admitir, como pressuposto de reflexão, que essa capacidade é condição essencial para que os indivíduos e os grupos sociais, de pequena ou de grande amplitude, possam desenvolver formas de auto-organização e, portanto, de desenvolvimento.

Mesmo quando nos referimos aos diferentes campos da memória (além da memória social, que é a que nos interessa de perto) pode-se perceber a importância dos processos de transmissão de informações para a continuidade e o equilíbrio das formas de vida. É o caso da memória genética ou da memória psicológica: a interrupção ou quebra de elementos da cadeia informativa leva à impossibilidade de continuidade das espécies (no caso da memória genética) ou de auto-suficiência de um indivíduo (memória psicológica) quando, por diferentes graus de amnésia, fica impedido de dar prosseguimento à sua trajetória pessoal/profissional.

De acordo com esse entendimento, a amnésia social é um fato tão grave quanto o que demonstraram os exemplos anteriores. Os grupos sociais, as sociedades, ao perderem os elos de conhecimento entre as diversas gerações e entre aqueles que estão sendo tecidos no seio de sua própria geração, perdem igualmente a capacidade de auto-organização. Comprometem suas possibilidades de desenvolvimento e de aprimoramento que dependem do conhecimento acumulado de experiências. A formulação de novos caminhos somente se concretiza, plenamente, a partir das reflexões sobre um passado comum, remoto ou recente.

É assim, por exemplo, que o saber científico se enraíza e se desenvolve. As revistas especializadas, tão comuns em nossa sociedade, foram criadas para servir a esse fim. Ou seja, registrar observações, experiências, conhecimentos, de modo que os agentes envolvidos em sua produção tivessem a possibilidade de usufruir as conquistas obtidas no seu campo de atuação, consolidando-as e ampliando-as. Da mesma forma, o saber tecnológico se desenvolve com base nos esforços cuidadosos de construção e transmissão da chamada “memória técnica”.

As práticas sociais e a prática política, de igual modo, exigem a criação/preservação de registros e a sua divulgação, para que se consolidem e se aprimorem, baseadas no conhecimento de práticas e experiências anteriores.

Portanto, **registrar, preservar os registros e transmiti-los por diversos meios é um trabalho em si**, que deve ser agregado ao conjunto de atividades desempenhadas pelos gestores das políticas públicas. Entre elas estão a qualificação de novos gestores e a formação de multiplicadores desse saber, ações que pressupõem a abordagem dessa temática – os traba-

lhos da memória – atribuindo a ela o mesmo grau de importância que se costuma atribuir às demais tarefas, específicas da função.

Cidadania e acesso ao conhecimento

Muitos fatores e profundas alterações vêm afetando o exercício do trabalho na sociedade atual. Entre eles pode-se destacar: as novas tendências na construção do conhecimento e do processo educacional; a amplitude e variedade dos recursos de comunicação que estão disponíveis; as novas configurações do mundo do trabalho, que atingem o exercício de qualquer profissão ou ocupação. Nesse quadro, o amplo acesso a informações tornou-se condição imprescindível de sobrevivência e de inclusão social.

No entanto, a diversidade e a sofisticação das tecnologias disponíveis e a velocidade com que se modificam acabam por gerar o que temos chamado “ilusão da informação”. Em países como o Brasil o problema se agrava porque nossas instituições, públicas ou privadas, nunca cultivaram a tradição de preservar e organizar seus documentos, de organizar suas informações de forma a conhecer suas trajetórias ou de recorrer a informações de natureza retrospectiva para avaliar seu desempenho institucional e o sentido social de suas atividades. O que temos, regra geral, são dados (descontextualizados na maioria) e informações fragmentadas, desorganizadas ou destruídas. Portanto, informações parciais, incompletas, inúteis ou mesmo inteiramente perdidas.

A informação de qualidade, para ser construída, exige que as fontes documentais de onde as retiramos estejam preservadas e organizadas. E este é, sem dúvida, um dos problemas fundamentais que enfrentamos em nosso país. A informação sem memória não é informação, mas apenas um dado isolado e vazio de sentido.

Para esclarecer melhor esta afirmação tomemos como exemplo uma questão que está na pauta das discussões atuais: a transparência administrativa. No sentido pleno do termo, para que ela se constitua como uma realidade, é preciso que os atos e as decisões dos poderes públicos sejam registrados em documentos que, sob a guarda de seus produtores, sejam organizados com a finalidade de viabilizar o seu acesso, tanto às pessoas diretamente envolvidas na gestão/execução de políticas quanto aos membros da comunidade onde atuam e para quem efetivamente trabalham.

Sabe-se que isto não ocorre na maior parte das vezes. Prova irrefutável é o estado em que se encontram os arquivos das municipalidades brasileiras. Pouco mais de 5% de nossos municípios tem seus arquivos públicos instituídos. Isto quer dizer que os atos do poder executivo municipal, a escrita do Estado portanto, não se encontram acessíveis. Como se pode então conquistar a transparência das administrações sem que haja arquivos organizados e disponíveis?

A construção da memória – seja ela técnica, administrativa, institucional, artística, entre tantas modalidades – é uma responsabilidade da qual não se pode mais fugir. Sua elaboração e preservação desdobram-se na **formação de uma base de apoio informativo para a ação de órgãos colegiados, equipes de técnicos e de administradores**, atuais e futuros. Os gestores que atuam no âmbito das políticas públicas dependem da memória institucional para cumprir bem o seu papel, fundamentando-o em documentos e informações consistentes e de qualidade. Toda informação tem uma história, que revela os critérios e o modo como foi construída e elaborada.

Nesse sentido, o apoio informativo é o ponto-chave para instrumentalizar a formulação das diretrizes e dos encaminhamentos que promovem a inserção social do trabalhador brasileiro, permitindo a avaliação dos padrões existentes de organização e as possibilidades de criação de novas alternativas.

Informação, conhecimento e memória são realidades de fato inseparáveis. Uma estrutura adequada de documentação e de informações é condição essencial para que possam ser realizadas, com rigor, análises, pesquisas, formulação de conceitos e estratégias, definição, adequação, revisão de metodologias e de ações públicas, estudos de viabilidade e tantas outras atividades que estão envolvidas na execução de políticas públicas.

A própria base de composição dos conselhos/comissões estaduais e municipais, especialmente no que diz respeito à sistemática renovação de seus membros (princípio da representação democrática) depende da existência de documentos reunidos e organizados, de referências e informações, para que se efetive a continuidade na elaboração e execução de suas diretrizes, políticas e programas de ação.

Os conselhos/comissões estaduais e municipais, os órgãos públicos onde atuam equipes técnicas de implementação de políticas e de programas de trabalho são também “lugares de memória”. Lugares onde se guarda e onde se deve dar acesso às informações que explicam, aos que virão depois de nós, as nossas preocupações e propósitos, critérios, valores e, principalmente, as razões que nos moveram a tentar percorrer certos caminhos na direção de uma sociedade que, de nosso ponto de vista, poderá assegurar o direito ao conhecimento e ao trabalho digno.

A construção da memória institucional

Conceitos fundamentais

Os diversos tipos documentais refletem, cada um deles, uma atividade desenvolvida por um grupo, por um órgão público, por uma instituição privada ou por uma entidade da sociedade civil.

O trabalho de construção da memória institucional desenvolve-se em duas esferas fundamentais:

- a das **atividades-fim**: formada pelas atividades executadas para cumprir as funções e atribuições essenciais do órgão/entidade, para as quais ele foi criado e que justificam a sua existência;
- a das **atividades-meio**: formada pelas atividades executadas para viabilizar o cumprimento das funções e atribuições essenciais do órgão/entidade.

Os conjuntos de documentos que formam os arquivos institucionais – portanto, a memória institucional – são compostos por documentos produzidos ou acumulados pelo órgão (ou setor, grupo de trabalho etc.) no exercício de suas atribuições. Esses conjuntos podem ser de três tipos¹⁰:

- Documentos de **Guarda Eventual** – integram os conjuntos/ tipos de documentos de interesse passageiro, de trato e efeito imediatos, sem valor administrativo, jurídico ou histórico.
- Documentos de **Guarda Temporária** – integram os conjuntos/ tipos de documentos em que prevalece o interesse administrativo por determinar o valor da informação neles contida e, portanto, os prazos de retenção. De modo geral são aqueles que:
 - estão sujeitos a prazos prescricionais;
 - apresentam textos ou imagens que estão reproduzidos em outros documentos;
 - apresentam textos ou imagens que já foram impressos em sua totalidade;
 - contêm dados e elementos essenciais que estão recapitulados em outros documentos;
 - apresentam repetição de informação, com qualidade técnica inferior;
 - constituem cópias ou duplicatas de originais cuja guarda é permanente;
 - constituem originais de interesse administrativo temporário.
- Documentos de **Guarda Permanente**: integram os conjuntos/ tipos de documentos que possuem valor probatório (comprovando, especificando ou referindo direitos de pessoas, instituições e da coletividade) ou de valor informativo cuja memória e preservação

10 O esquema apresentado a seguir baseia-se no manual de trabalho publicado pelo Arquivo Nacional, Orientação para avaliação e arquivamento intermediário em arquivos públicos. Publicações Técnicas 41, 1985.

seja relevante. São considerados como os conjuntos documentais mais importantes:

- documentos relativos a: origem, direitos e objetivos do organismo/entidade;
- documentos que informem sobre a organização, desenvolvimento e funcionamento do organismo/entidade;
- documentos visuais, sonoros, audiovisuais, informáticos que tratem da vida do organismo/entidade;
- documentos que firmam jurisprudência;
- documentos referentes à administração de pessoal;
- documentos que informam sobre questões técnico-científicas no âmbito de atuação do organismo/entidade;
- documentos de divulgação do organismo/entidade;
- documentos de valor artístico e cultural por suas características extrínsecas.

Portanto, os documentos que conformam a memória institucional, de guarda permanente, são principalmente aqueles que revelam as atividades-fim, desenvolvidas pelo órgão/entidade.

Base documental para a gestão da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR)

Discriminação das Principais Séries Documentais de Guarda Permanente

No caso dos conselhos/comissões municipais e estaduais voltados para as políticas de trabalho e renda, bem como dos órgãos públicos ligados ao mesmo campo de atuação, podem ser considerados como os principais conjuntos documentais a serem produzidos, preservados/organizados e colocados à disposição para amplo acesso:

- documentos legais e atos normativos relativos à criação, composição, regulamentação do conselho/comissão, estatutos, alterações etc.;
- documentos legais e atos normativos originados de outras esferas do poder público e que constituam a base de informações legais e normativas para orientação do conselho/comissão, no exercício de suas atividades precípuas;
- atas de reuniões;
- termos de convênios, acordos de cooperação, parcerias e similares;
- projetos, planos e programas de trabalho, estudos, pareceres, relatórios, diagnósticos, manifestações, consultas técnicas, textos e documentos de trabalho;

- materiais didáticos e materiais de divulgação;
- conjuntos informativos produzidos por outros órgãos/instituições/entidades/grupos/pessoas tais como séries históricas, dados estatísticos, estudos de demandas, diagnósticos e similares – que serviram ou que servem de base para a execução de atividades, elaboração de documentos, estudos etc. realizados pelo conselho/comissão;
- correspondências que revelem formas de articulação, demandas sociais e políticas, adoção de comportamentos e práticas institucionais, situações políticas, problemas técnicos e similares;
- fotografias, vídeos, filmes, gravações em áudio, documentos digitais que registrem as atividades-fim do conselho/comissão;
- recortes de jornais e revistas que tratem de assuntos abarcados pela missão institucional do conselho/comissão, incluindo matérias sobre sua atuação e campo de atividade.

Procedimentos Básicos de Avaliação e Seleção de Documentos

Ainda com relação ao assunto da guarda de documentos institucionais, convém lembrar que dois tipos de valor são a eles atribuídos:

Inicialmente os arquivos são conservados pelo seu valor primário ou seja, administrativo, legal, financeiro ou probatório. A gestão da informação arquivística encontra-se, neste momento, relacionada diretamente ao processo político decisório da organização que a produziu. Em seguida sua conservação justifica-se pelo seu valor secundário, ou seja, de testemunho, ou de “informação geral”. Sua inserção no processo decisório da organização tende a ser residual nesta fase¹¹.

Cabe aqui um esclarecimento: o *valor secundário*, que é atribuído a diversos tipos de conjuntos documentais que já tiveram encerrada a atividade para o cumprimento da qual foram criados, não significa um valor menor, mas apenas um *segundo valor*, que foi agregado ao valor original, primário. O que quer dizer, em outras palavras, que embora já tenham cumprido sua função (administrativa, legal, financeira ou probatória), ainda carregam informações cujo teor interessa ao conhecimento das práticas institucionais. É nesse sentido que Jardim ressalta a tendência residual de sua inserção no processo decisório.

Por outro lado surge, sistematicamente, a necessidade de eliminar documentos. Nesse momento, é necessário ter à mão, de forma sistematizada,

11 JARDIM, J. M. Transparência e opacidade do Estado no Brasil, 1999, p. 30.

os **critérios de avaliação** (definidos para cada tipo/conjunto documental = série documental), para assegurar a adoção de formas de eliminação que não comprometam o processo de transmissão de dados, de informações e de conhecimentos essenciais; que não interrompam a cadeia informativa construída para municiar os gestores de conjuntos informativos indispensáveis ao exercício consciente e consistente de seu trabalho que, antes de tudo, está a serviço da sociedade onde atua. Sociedade que, embora inserida numa comunidade mais ampla, de caráter nacional, apresenta inúmeras particularidades que devem ser identificadas e levadas em conta na adequação de diretrizes gerais à realidade e aos processos locais.

Os critérios de avaliação, quando definidos, formam a *Tabela de Temporalidade*, instrumento onde ficam especificados todos os tipos de documentos produzidos pelo organismo/entidade e os prazos de guarda de cada um deles. Este procedimento é essencial para a gestão de documentos e de informações.

Outro aspecto importante a ser lembrado é que os critérios de avaliação das séries/tipos documentais, para decidir ou não por sua guarda permanente, não podem levar em conta o critério da *obsolescência* como base para uma decisão desse tipo. Pois o que importa, nessa decisão, é manter sob guarda definitiva aqueles conjuntos de documentos que revelam o **percurso**, o **processo vivido**, independentemente de erros e acertos, de práticas abandonadas ou mantidas, de convicções ainda vigentes ou superadas por novas formas de entendimento.

A memória das práticas sociais: algumas indagações à guisa de conclusão

Dos 500 anos de história de nosso país, se considerarmos o marco temporal do encontro das suas três matrizes étnicas – o negro africano, o índio nativo e o branco europeu – ao menos 400 desses anos registram o fundamento de nossa sociedade: o trabalho compulsório, que atingiu o indígena, o negro e, de certa forma, os homens livres pobres, que sempre trabalharam nos interstícios do regime escravista.

Basta a lembrança deste fato para que aflore à nossa consciência os limites que cercaram o povo brasileiro no exercício da cidadania. A estrutura das relações sociais que predominou durante a maior parte da sua história explica a ausência de comportamentos sociais e institucionais empenhados na transmissão do saber acumulado. Ausência que se manifestou principalmente na falta de socialização de conhecimentos e de práticas que pudessem envolver ampla participação da sociedade nas escolhas políticas e na definição de caminhos que levassem a outras formas de ordenamento social, mais justas e viáveis.

A Constituição Federal de 1988 foi, na verdade, a primeira de nossas constituições a estabelecer diretrizes norteadoras de ampla participação política, quando definiu as políticas públicas como regra de trabalho em escala nacional. Precisamos admitir, humildemente, que não estamos acostumados a agir (ou sofrer ações) a partir dessa perspectiva.

Isto significa que nos acostumamos a entender a participação política como *prerrogativa*, e não como *direito*. A maioria de nós ainda acredita que os conhecimentos gerados só podem ser entendidos pelos “iniciados”, por aqueles que apresentam o “grau de competência” necessária ao desempenho de funções especiais. Significa que, muitas vezes, deixamos de lado a memória de nossas práticas de trabalho, menos por negligência e mais como um ato (nem sempre consciente) de interdição ou de monopólio de informações.

Sabemos que a intensificação da exclusão social é um processo inerente à economia global. As soluções, no entanto, são políticas e devem ser formuladas no âmbito local, seja numa escala nacional ou municipal. Pois são as particularidades sociais que constituem os grandes indicadores da vontade coletiva, dos seus interesses e necessidades que devem conhecidos profundamente para que sejam levados em conta num processo verdadeiramente democrático. Como bem demonstraram Renato Ortiz¹² e Milton Santos¹³ em seus trabalhos sobre o assunto, globalização não significa padronização. Se a economia anula as fronteiras nacionais e regionais, a diversidade social e cultural, ao contrário, se mantém e constitui a grande arma de que dispõe a humanidade para construir um futuro justo e viável.

Sendo assim, por que não tratar a memória das práticas políticas e das formas de participação social do mesmo modo como concordamos que devam ser tratados o conhecimento e as experiências científicas? Por que nos recusamos a executar os trabalhos da memória, até mesmo aquela que se refere à história do tempo presente, que estamos construindo hoje? Como estamos encarando nossas responsabilidades diante das gerações futuras quanto ao seu direito à memória?

12 Mundialização e Cultura, 1996.

13 Por uma outra globalização, 2000.

Bibliografia

BOSI, E. *Memória e Sociedade: lembranças de velhos*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.

CAMARGO, C. R. (org.) *Experiências inovadoras de educação profissional: memória em construção de experiências inovadoras na qualificação do trabalhador (1996-1999)*. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: FLACSO, 2002.

CHAUÍ, M. Os trabalhos da memória. In: BOSI, E. *Memória e Sociedade: lembranças de velhos*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979, p. XVII – XXXII.

EVANS, F. B. Prefácio. In: ROUSSEAU, J-Y. e COUTURE, C. *Os fundamentos da disciplina arquivística*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998, p. 15-19.

FUNDAÇÃO MÁRIO COVAS. *Curso de Iniciação Política. Aula 5: Política e Futuro*. São Paulo: FMCovas, 2004.

JARDIM, J. M. *Transparência e Opacidade do Estado no Brasil. Usos e desusos da informação governamental*. Niterói, RJ: EDUFF, 1999.

LE GOFF, J. *Memória*. In: *Enciclopédia EINAUDI*. Lisboa: Casa da Moeda, 1984, vol. 1.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/Arquivo Nacional. *Orientação para avaliação e arquivamento intermediário em arquivos públicos*. Publicações Técnicas 41. Rio de Janeiro: 1985.

ORTIZ, R. *Mundialização e Cultura*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

ROUSSEAU, J-Y. e COUTURE, C. *Os fundamentos da disciplina arquivística*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

Sistema Público de Emprego: Estado atual, perspectivas e horizontes futuros. A visão do Ministério do Trabalho e Emprego

Remígio Todeschini¹

Introdução

O governo do Presidente Lula propôs uma série de mudanças na operação de várias políticas públicas, entre as quais as políticas públicas de emprego. Desde o início do atual governo, foram propostas diversas inovações das ações das chamadas funções do Sistema Público de Emprego, sempre pactuadas no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT). O CODEFAT tem sido o canal permanente de diálogo com os atores sociais dando um caráter mais transparente e aberto para o conjunto de todas as ações do Sistema, reforçando, sem dúvida, seu caráter deliberativo.

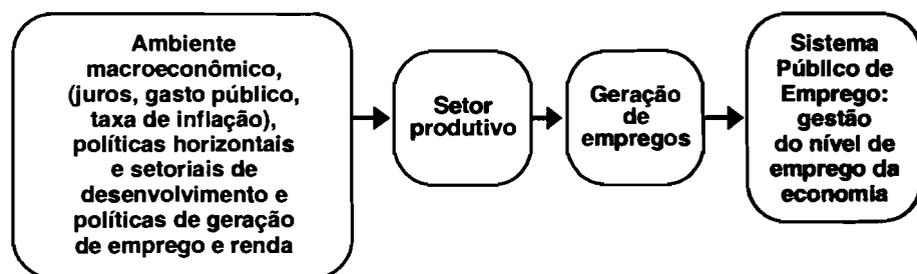
As principais funções do Sistema Público de Emprego operadas: o Seguro Desemprego; Intermediação de Mão de Obra, através do convênios do SINE (Sistema Nacional de Emprego); Qualificação social e profissional, com o novo Plano Nacional de Qualificação (PNQ); Microcrédito produtivo, além de vários outros programas de financiamento que reforçam as políticas públicas de emprego do Fundo de

¹ Secretário de Políticas Públicas de Emprego e Trabalho, mestre em direitos sociais pela PUC-SP. Colaboraram com informações os Departamentos de Emprego e Salário, Qualificação Profissional e Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude, além da colaboração do assessor da SPPE – Ricardo Cifuentes. remi.todeschini@mte.gov.br

Amparo do Trabalhador: o neófito Primeiro Emprego para jovens de baixa renda e escolaridade com ações em diversas modalidades e as diversas informações do mercado de trabalho, como o CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego), RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) e CBO (Classificação Brasileira de Ocupações).

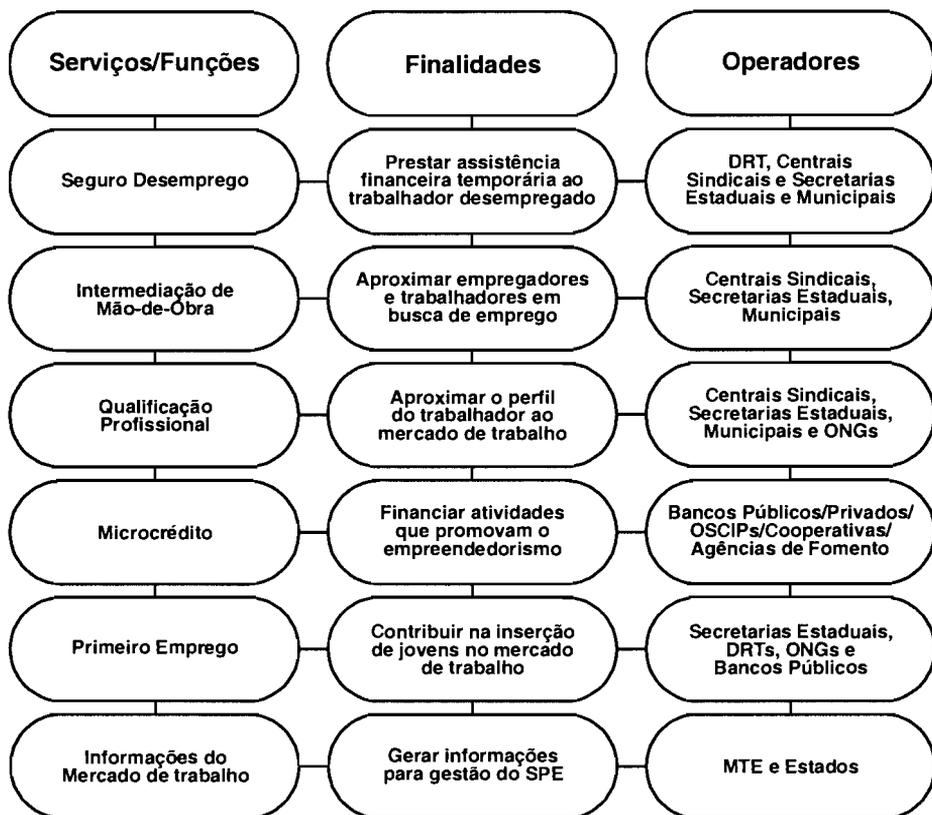
Um Sistema Público de Emprego deve ter como ponto de partida a combinação com as políticas de desenvolvimento e a retomada do crescimento, como tem ocorrido no presente ano de 2004, com a taxa de 5,2%. O Sistema Público de Emprego gestionará melhor o nível de emprego na economia na medida em que o ambiente macroeconômico for de juros menores, taxas de inflação controladas e um suficiente gasto público. Tais políticas deverão sempre estar acompanhadas de políticas horizontais e setoriais de desenvolvimento e políticas de geração de emprego e renda.

Desenvolvimento e Sistema Público de Emprego



Estado atual do Sistema Público de Emprego no Brasil

O quadro a seguir sistematiza quais os principais serviços e funções do Sistema Público de Emprego no Brasil, mostrando as finalidades dessas funções e quem são os diversos operadores das diversas funções do Sistema:



DRT – Delegacia Regional do Trabalho
 OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
 ONGs – Organizações Não Governamentais
 SCM – Sociedades de Crédito ao Microempreendedor

Seguro Desemprego

O Seguro Desemprego é o que tem maior capilaridade de serviços. A sua atual estrutura de atendimento conta com 1161 postos do SINE, através de convênios com as Secretarias de Trabalho Estaduais e DF, 22 postos das Centrais Sindicais (CUT, Força Sindical, SDS e CGT), 385 agências da Caixa Econômica Federal, e 632 postos das Delegacias Regionais do Trabalho. Tudo isso totalizando 2.200 postos em todo o Brasil para a habilitação do beneficiário do Seguro Desemprego.

O Seguro desemprego é operado em 5 (cinco) modalidades: Seguro desemprego do trabalhador dispensando sem justa causa (mercado formal); Seguro desemprego do Pescador Artesanal; Seguro Desemprego do Empregado Doméstico; Seguro Desemprego do trabalhador resgatado da condição análoga a de escravo; e Bolsa Qualificação.

As inovações que ocorreram no atual governo foram a implantação do Cartão Cidadão, que é o pagamento do Seguro Desemprego feito junto a todas as agências da Caixa, os correspondentes bancários da Caixa e Casas Lotéricas. Até novembro de 2004 cerca de 47% dos beneficiados pelo SD eram portadores do Cartão Cidadão, diminuindo consideravelmente a burocracia para o recebimento do mesmo. Outra inovação importante foi a redução da carência para os pescadores artesanais para receberem o Seguro Desemprego – a carência anterior era de 2 anos e passamos a 1 ano somente. Sem dúvida, permanece o caráter passivo do Seguro Desemprego enquanto assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado. A sua grande capilaridade de prestações não é combinada permanentemente com as demais funções do Sistema como intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional entre outras.

A seguir apresentamos os principais números do Seguro Desemprego totalizando todas as 5 modalidades:

Ano	Recursos (R\$)	Beneficiados
2002	6.501.192.550,77	4.904.245
2003	6.940.171.271,89	5.072.876
2004	6.151.569.609,86	3.957.364*

*Até outubro de 2004

Intermediação de Mão-de-Obra

A intermediação de mão de obra é operada atualmente em 1.138 postos, sendo 1117 das Secretarias Estaduais dos Estados e DF e 21 postos das Centrais Sindicais (CUT, FS, SDS e CGT), sendo a principal porta de entrada do Sistema Público de Emprego em operação desde 1975. Na operação da Intermediação nesses postos há um universo de 8.650 funcionários prestando serviços, sendo a maioria dos mesmos como contrapartida dos convênios com os Estados e DF.

Inovações importantes ocorreram no atual governo, pactuadas no CODEFAT, estabelecendo critérios mais objetivos na distribuição de recursos, além de estabelecer controles e monitoramento mais seguros no processo de intermediação. Tais inovações foram definidas nas Resoluções 377, 385 e 389 do CODEFAT. Tais Resoluções na distribuição de recursos para os Estados e Centrais Sindicais estabeleceram os seguintes princípios: I – Maior capacidade de cumprimento de metas (princípio da eficácia das ações); II – Reconhecer a existência de especificidades locais de cada mercado de trabalho (princípio da necessidade); III – Estímulo

para a integração das políticas públicas de trabalho, emprego e renda (princípio da integração); IV – Atendimento específico a grupos mais vulneráveis pelo desemprego e de maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho (princípio da focalização); V – Adoção de mecanismos de aferição de resultados do desempenho e gestão de forma mensurável (princípio da viabilidade de controle. (art. 2º da Resolução 385 de 28 de abril de 2004).

Importante também foi a obrigatoriedade dos planos de trabalho dos SINEs, tanto dos Estados como das Centrais Sindicais, serem submetidos às Comissões Estaduais de Emprego.

Os recursos passaram a ser distribuídos por três critérios objetivos: I – 15% relativos proporcionalmente aos desempregados jovens até 24 anos, trabalhadores acima de 40 anos e mulheres com escolaridade no máximo até segundo grau; II – 70% do total de recursos definidos em função da participação relativa de cada unidade da Federação em função do desemprego aberto e do volume de admissões e demissões do CAGED; III – 15% do volume de recursos em base do princípio de integração das diversas funções do Sistema Público de Emprego, a saber qualificação e seguro desemprego aferidas no sistema informático do Ministério do Trabalho e Emprego. Também se iniciou em outubro de 2004 convênios pilotos com 3 grandes municípios: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Está em implantação, dependendo da nova licitação contratual de todo o sistema informático do Ministério, a identificação de todos os trabalhadores que procuram o SINE através do Número de Identificação Social (NIS), do PIS/PASEP e do NIT da Previdência Social. (art. 17 da Resolução nº 385 do CODEFAT). Isso sem dúvida possibilitará um acompanhamento da efetividade do conjunto das funções do Sistema Público de Emprego através desse número de identificação que já é operado através do PIS/PASEP no Seguro Desemprego.

Sinteticamente apresentamos a seguir os recursos orçamentários e beneficiados dos anos de 2002 a 2004 na operação dos Convênios de Intermediação de Mão-de-Obra (SINEs), incluídos também os recursos de habilitação do Seguro Desemprego e das Pesquisas de Emprego e Desemprego nas 7 maiores regiões metropolitanas do país:

Ano	Recursos (R\$)	Beneficiados
2002	115.190.623,90	869.676
2003	118.820.115,28	846.877
2004	116.220.584,00**	710.298

*Até outubro de 2004

** Aditivo 25.000.000

Plano Nacional de Qualificação

O Plano Nacional de Qualificação (PNQ), a partir do 1º semestre de 2003, veio substituir o antigo Planfor, através de duas novas modalidades de Programas: Os PlanTeQs (Planos territoriais de qualificação social e profissional) com a finalidade de atender aos processos de qualificação profissional nas diversas unidades da federação, municípios e consórcios intermunicipais e os ProEsQs (Programas especiais de qualificação social), programas para o desenvolvimento de metodologias e pesquisas no campo de educação profissional e das diversas funções do Sistema Público de Emprego.

A última novidade está sendo a implantação do PlanSeQ (Plano setorial de qualificação social e profissional) que tem como objetivo atender às demandas ativas de processos de desenvolvimento regional e local, suas respectivas cadeias produtivas e arranjos produtivos locais. Nesse processo está se estabelecendo uma concertação entre os diversos atores sociais com a presença obrigatória das Unidades da Federação, Municípios, empresários e trabalhadores.

As inovações trazidas pelo PNQ foram a adoção de diversos choques, como o de maior monitoramento e controle das suas ações (choque ético). Estabelecimento de uma carga horária mínima e conteúdos mínimos nos planos dos diversos cursos de qualificação ampliando a qualidade pedagógica. Maiores exigências junto a unidades da federação e municípios de especialização das executoras. Ampliou-se consideravelmente a carga horária média, sendo em 2004 exigida a carga de 200 horas, recordando que o Planfor do governo anterior tinha na execução de seus cursos a carga horária média de 62,4 horas. O mais importante, é que a Resolução 333 do CODEFAT, estabeleceu claramente aos executores a necessidade de integração e articulação das funções do sistema Público de Emprego, sendo que o público prioritário de atendimento são os que procuram os serviços do Sistema Público de Emprego. Também são priorizados os que estão em processo de inclusão social com os demais programas do governo federal, além de atender também aos desempregados em locais de processo de desenvolvimento econômico e social.

Na análise da execução-2003-2004 dos Convênios do PNQ, feita pelo Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, foram ultrapassadas as metas e atendidos os requisitos da Resolução 333 do CODEFAT. Dos 139.427 beneficiados pelo PNQ em 2003: 78.327 eram mulheres, 53.903 eram não-brancos, 85.709 eram de baixa escolaridade e 68.211 eram jovens. A integração de políticas foi positiva com um percentual de 74%: sendo 57% atendidos do Sistema Público de Emprego, 11% de processos de inclusão social e 6% de processos de desenvolvimento e geração de emprego e renda. Foram oferecidos 1518 diferentes tipos de cursos durante o ano de 2003 e início de 2004.

A seguir apresentamos os principais números do PNQ: recursos orçamentários, carga horária média dos cursos e número de beneficiados de 2003 a 2004:

Ano	Recursos (R\$)	Carga Horária Média	Beneficiados
2003	54.700.000,00	109 horas	139.427
2004	107.204.000,00*	200 horas	128.533

* Aditivo 18.000.000

Programas de Microcrédito Produtivo

O governo federal tem priorizado políticas de microcrédito e microfinanças com o objetivo de facilitar e ampliar o acesso ao crédito entre os microempreendedores formais e informais, visando a geração de renda e trabalho. Também facilitar e ampliar o acesso aos serviços financeiros (conta corrente, poupança, seguros, créditos) pela população de baixa renda, garantindo maior cidadania. A resultante desse processo também visa a redução da taxa de juros nos financiamentos em geral.

Vários programas do FAT (Fundo de Amparo do Trabalhador) deliberados no CODEFAT estabeleceram o fortalecimento da geração de emprego e renda através de financiamentos como o PROGER Urbano, o FAT – Empreendedor Popular, o PRONAF e o FAT – Material de Construção. As operações em 2004 têm dobrado em relação aos anos anteriores, demonstrando uma política mais agressiva desses programas no atual governo. Salientamos também, conforme quadro a seguir dos demais programas de geração de emprego e renda, que nos médios e grandes investimentos exigem a manutenção e geração de empregos atendendo principalmente aos jovens e desempregados com mais de 40 anos, conforme diversas Resoluções do CODEFAT:

Programas de Geração de Emprego e Renda Desempenho

(em R\$ mil)

Programas	2003		2004 (jan/set)*	
	Qt. Op.	Valor	Qt. Op.	Valor
PROGER Urbano	470.199	2.199.910	926.256	2.546.038
PROGER Turismo	59	3.369	40	2.390
PROGER – Bens de Consumo Duráveis	5.063	3.731	-	-
FAT Empreendedor Popular	110.854	289.676	52.212	87.907

continua >>

PROGER Rural	17.916	270.721	9.297	221.567
PROEMPREGO	29	1.640.059	16	1.336.729
PROTRABALHO	16	2.946	-	-
PCPP	47.097	56.219	-	-
FAT Habitação	3.023	164.727	8.669	421.314
FAT Material de Construção	53.926	130.578	247.382	596.325
FAT FOMENTAR	4.257	499.735	-	-
FAT EXPORTAR	161	499.879	-	-
FINEP	25	246.541	-	-
TOTAL	712.625	6.008.091	1.243.872	5.212.260

(*) Dados preliminares

Por fim no final de novembro de 2004 o governo Lula criou o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, cujo objetivo é ampliar o acesso aos empreendedores de atividades produtivas de pequeno porte ao crédito produtivo orientado, direcionando-os para a geração de trabalho e renda. O público a ser atendido é de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com faturamento bruto anual de até R\$ 60 mil reais. O FAT financiará empreendedores até 5.000,00 reais, enquanto que os Recursos da exigibilidade bancária financiarão empreendedores até 1.000,00 reais. O mais importante é que através dos bancos públicos federais abre-se uma maior capilaridade para que Cooperativas Singulares de Crédito, Agências de Fomento, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) operem também essas linhas de crédito. As taxas de juros aos tomadores não poderão ser superiores a 2% mensais. Importante é estabelecer um canal de comunicação entre essa capilaridade de instituições de financiamento e o Sistema Público de Emprego a fim de dar suporte àquelas pessoas que buscam financiamento para atividades empreendedoras e autônomas.

Programa Primeiro Emprego

Frente ao grave problema do desemprego juvenil, o governo Lula lançou o programa do 1º emprego. O programa é voltado para a inserção de jovens socialmente vulneráveis, de baixa renda e escolaridade na idade de 16 a 24 anos.

O programa tem várias modalidades:

1. Inserção dos jovens no mercado de trabalho através da subvenção econômica aos empresários que mantenham jovens por um ano no local de trabalho com carteira assinada. Esses empregadores com ou sem fins lucrativos fazem jus a 6 parcelas de 250,00 reais. Até novembro de 2004 2.548 jovens estavam colocados no mercado de trabalho;

2. Inserção de jovens através do incentivo ao empreendedorismo. Nessa linha houve um convênio inicial com o SEBRAE que atenderá cerca de 12 mil jovens, sendo atendidos até o início de dezembro de 2004 4.383 jovens com cursos de gestão empreendedora, sendo que os mesmos serão orientados a fazer planos de negócios e encaminhados para linhas de financiamento especial do FAT do Jovem Empreendedor;

3. Responsabilidade Social: a inserção de jovens mediante o compromisso social de grandes empresas em estar oferecendo uma oportunidade aos jovens sem qualquer subvenção econômica. Nessa modalidade foram captadas 36.500 vagas;

4. Consórcios Sociais da Juventude: É uma modalidade que reúne um conjunto de ONGs que tem uma experiência consolidada no trabalho de inserção da juventude em atividades laborais, autônomas ou empreendedoras. Dá-se uma qualificação social e profissional aos jovens, mediante o aprendizado de um ofício ou profissão, além das noções básicas de cidadania. Esse mesmo jovem deve estar voltando à escola regular e ao mesmo tempo prestar um serviço à comunidade, fazendo jus a uma bolsa de 150,00 reais de 4 a 6 meses. Em 2004 foram atendidos 7.165 jovens, sendo que 40% dos mesmos foram inseridos em atividades laborais, autônomas ou empreendedoras. Já no final desse ano estarão sendo constituídos cerca de 15 consórcios e serão atendidos mais de 21 mil jovens;

5. Serviço Civil Voluntário: É uma modalidade idêntica ao Consórcio Social da Juventude e voltada para jovens de maior risco social, ou seja, em conflito com a lei e de maior vulnerabilidade. No ano de 2004 foram conveniados os 26 estados e DF e foram atendidos 4.755 jovens;

6. Projeto Soldado Cidadão: Programa de qualificação profissional para os recrutas egressos do serviço militar visando dar um ofício ou profissão aos jovens soldados. Esse projeto foi feito pelo Ministério da Defesa, com assistência técnica do Ministério do Trabalho e Emprego e em parceria principalmente com o SENAI e SENAC em todo o Brasil. Até o início de dezembro estavam recebendo qualificação cerca de 30.000 jovens recrutas;

7. Aprendizagem: Essa modalidade visa o cumprimento da Lei 10.097/2000 onde as médias e grandes empresas têm a obrigatoriedade em colocar entre 5% a 15%, do total de trabalhadores empregados, de jovens aprendizes. Foi constituído um Fórum da Aprendizagem para regulamentar a Lei 10097. A Petrobrás se comprometeu em inserir cerca de 18 mil jovens aprendizes, no conjunto de suas empresas e parcerias. O Sistema S está ampliando as vagas gratuitas, principalmente no SENAI (73 mil – 2005) e SENAC (50 mil – 2005).

O programa do 1º emprego tem uma parceria ativa da sociedade civil através do Conselho Consultivo do Programa Nacional do Primeiro Emprego. As diversas modalidades do programa são operadas por meio do SINE, DRTs e de ONGs.

Informações do Mercado de Trabalho

As informações sobre o Mercado de Trabalho devem ajudar a todas as funções do Sistema Público de Emprego:

1. *Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)*: é uma ferramenta que permite descrever e identificar características das ocupações do mercado de trabalho brasileiro, melhorando a eficiência das funções do Sistema Público de Emprego como a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra. São 2.422 ocupações, distribuídas em 596 famílias ocupacionais;

2. *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*: é o registro administrativo referente ao estoque de empregados em cada empresa em um determinado ano. Com a RAIS é possível verificar as tendências regionais, ocupacionais, sociais e econômicas do mercado de trabalho. Em dezembro de 2003 existiam 29.544.927 vínculos ativos formais no mercado de trabalho;

3. *Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)*: É o registro administrativo que demonstra a movimentação de trabalhadores nos estabelecimentos durante o mês, permitindo a gestão local e setorial das políticas ativas de emprego. Até outubro de 2004 o CAGED registrava o saldo positivo de 1,796 milhão de empregos formais gerados;

4. *Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)*: pesquisa amostral sobre o desemprego em seis regiões metropolitanas (São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Distrito Federal, Porto Alegre, Recife e Fortaleza);

5. *Informações geradas pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE)*: informações das vagas captadas e trabalhadores inseridos por meio da intermediação de mão-de-obra.

Operadores do Sistema Público de Emprego

Vejam no quadro a seguir os principais operadores do Sistema Público de Emprego hoje no Brasil:



O que constatamos é que as várias funções (SD= Seguro Desemprego; IMO= intermediação de mão de obra; PNQ= Plano Nacional de Qualificação; PNPE= Programa Nacional do Primeiro Emprego; Microcrédito) são operadas pelas DRTs, Secretarias de Trabalho Estaduais e Municipais, Organizações Não-Governamentais, Centrais Sindicais e Bancos Públicos Federais com sobreposições e de forma desarticulada.

Muitos desses serviços têm sobreposições: atuam num mesmo território. Em muitos casos o aspecto concorrencial entre unidades da federação e centrais tem melhorado a efetividade dos colocados no mercado de trabalho. Por outro lado, há concentrações de ações e postos em territórios muito próximos ficando a descoberto, por exemplo, regiões periféricas das grandes regiões metropolitanas. Há o aspecto das DRTs, reforçado no 2º mandato do governo anterior, de forte atuação no Seguro Desemprego reforçando a atuação mais passiva na assistência ao desempregados sem conexão com as demais funções. Falta uma conexão permanente entre o Sistema Público de Emprego e os Bancos Federais e agora com a maior capilaridade do Microcrédito Orientado com diversos operadores além dos Bancos Oficiais.

É necessário, portanto, uma maior integração e articulação das diversas funções do Sistema Público de Emprego e a definição melhor das competências entre os entes federativos e operadores.

Desafios para a Articulação e Integração das Funções do Sistema Público de Emprego

Frente ao quadro anterior apresentado precisamos estabelecer alguns princípios, entre outros, norteadores da ação que visam dar maior articulação e integração das Funções do Sistema Público de Emprego:

1. A porta de entrada unificadora do Sistema Público de Emprego deve ser a função da Intermediação de Mão-de-Obra;
2. O Seguro Desemprego deve estar vinculado à inscrição na intermediação, com o compromisso do desempregado estar em busca de emprego;
3. O acesso às políticas de qualificação social e profissional devem estar de acordo com as demandas do mercado de trabalho e atividades produtivas geradoras de trabalho e renda voltadas para os grupos mais vulneráveis combinada com a ação de elevação de escolaridade e cidadania;
4. Dar encaminhamentos também aos programas de microcrédito por meio do Sistema Público de Emprego;
5. Articulação permanente da intermediação com as políticas de qualificação, microcrédito, empreendedorismo e atividades autônomas;

6. Estabelecer no Sistema Observatórios locais e regionais do Mercado de Trabalho, com a análise constante e permanente das informações sobre o Mercado de Trabalho para ter maior efetividade em todas as funções do Sistema Público de Emprego.

Horizontes para a construção de um novo Sistema Público de Emprego

Para termos de fato um novo Sistema Público de Emprego, ou seja termos no horizonte a efetiva construção do mesmo, são necessários os seguintes passos:

1. Sistema informatizado único para todos os operadores do Sistema com a integração nesse Sistema de todas as suas funções;
2. Os cidadãos brasileiros precisam ter a visualidade do Sistema com identidade nacional única;
3. Ampliação da gestão tripartite no Sistema, reforçando sua natureza pública. Fortalecimento permanente do CODEFAT, das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego;
4. Repactuação do Sistema com maior capilaridade e melhor definição de competências entre os entes federativos, operadores e atores do SPE;
5. Todo esse processo de nova construção requer o aperfeiçoamento do marco legal e de regulamentação do Sistema;
6. Fortalecimento permanente de verbas e orçamentos de todas as funções do Sistema quer para intermediação, qualificação, microcrédito, 1º emprego e grupos vulneráveis, informações do mercado de trabalho e Seguro Desemprego².

Interrelações com demais políticas públicas

O Sistema Público de Emprego deve ter uma integração permanente com as políticas de desenvolvimento sustentável quer em âmbito local, meso ou nacional vinculadas a determinados setores produtivos, além de atuar em consonância com os chamados Arranjos Produtivos Locais (APLs). Essas interrelações são importantes, pois são a verdadei-

² No que tange aos recursos destinados às principais políticas do Sistema Público de Emprego, em termos reais (preços de maio de 2004 – IGP-DI/FGV), a maior parte dos recursos é alocada no Seguro Desemprego – cerca de 98%. Embora entre 2003 e 2004 os recursos destinados às políticas ativas (Intermediação de mão de obra e qualificação profissional) tenham apresentado um aumento, em relação aos recursos aplicados em 2001, a intermediação de mão de obra apresentou uma diminuição de cerca de 15% nas suas verbas e a qualificação profissional apresentou uma queda de 90% no seu orçamento. Nesse sentido, é importante fortalecer o orçamento de todas as políticas ativas do Sistema para permitir uma maior efetividade das ações.

ra dinâmica e o fator gerador e vivificador de postos de trabalho, atividades autônomas e empreendedoras.

Importantíssimo também o papel da Educação Geral e Profissional no âmbito do Sistema Público de Emprego. O mercado de trabalho demanda “n” profissões e o Sistema de Educação Profissional deve estar atento permanentemente a essas demandas além da prospecção futura das novos ofícios e profissões. A atenção deve estar na atualização constante dos currículos, das novas tecnologias em curso, sem perder de vista o caráter fundamental da educação que é formar cidadãos no Estado Social de Direito. Necessário, portanto, também a integração dos operadores quer públicos, para-estatais (Sistema S³) e privados num Sistema Nacional de Formação Profissional para buscar a qualificação em ocupações demandadas pelo mercado de trabalho e na formação permanente de cidadãos. Grande é o desafio na educação geral e profissional em reconhecer o saber adquirido pelos trabalhadores nas atividades laborais através de processos certificadores (Certificação Profissional), além do desafio da elevação da escolaridade devido o percentual ainda baixo da População Econômica Ativa (PEA) na conclusão do curso de nível médio. O mundo do trabalho atual demanda uma formação permanente de todos devido a estarmos na chamada Sociedade da Tecnologia do Conhecimento, com transformações e mudanças tecnológicas ocorrendo constantemente.

Finalmente os programas de financiamento do governo, dos diversos fundos, quer do FAT, FGTS, Fundos Constitucionais Regionais e outros devem ter presente metas de manutenção e geração de empregos.

Considerações finais

Com esta apresentação colocamos quais as funções do Sistema, seus problemas de desintegração e articulação. Apresentamos também quais os princípios que deverão ser observados além dos passos que devemos percorrer para termos de fato um Sistema Público de Emprego integrado e articulado com todas as suas funções.

Há necessidade de uma repactuação do sistema entre todos os entes federativos, operadores e atores sociais do Sistema. A partir do I Congresso Brasileiro do Sistema Público de Emprego o governo federal

3 Sistema “S” da formação profissional é formado pelos cinco “S”: SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte), SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural) e SESCOOP (Serviço Social de Aprendizagem do Cooperativismo). Os “S” têm financiamento público da Seguridade Social (Art. 240 da Constituição Federal), tendo recebido em 2003 cerca de 3 bilhões de recursos compulsórios. A administração do Sistema é vinculada ao Sistema Sindical Empresarial.

juntamente com o FONSET (Fórum dos Secretários de Trabalho dos Estados e DF), o CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador) e o FÓRUM dos Municípios com mais de 300 mil habitantes, quer estabelecer um diálogo aberto e transparente com todos os operadores e atores.

Esse é um fato inédito no Brasil, e na atual gestão do Presidente Lula e do Ministro do Trabalho e Emprego Ricardo Berzoini, vamos aprofundar esse debate com congressos regionais e um novo Congresso até metade de 2005.

Parte II

Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores

Carmen Guimarães Mehedff

Capítulo 1

*Momento 1 do Planejamento:
As Bases para o Processo de Qualificação*

Capítulo 2

*Momento 2 do Planejamento:
A Definição da Estratégia Geral da Qualificação*

Capítulo 3

*Momento 3 do Planejamento:
A Programação da Qualificação*

Capítulo 4

*Momento 4 do Planejamento:
Avaliação e Registro da Experiência*

Referências Bibliográficas da Parte II

Anexos da Parte II

Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores¹

Carmen Guimarães Mehedff

Introdução

A elaboração desta Parte II tem por objetivo sistematizar e organizar a produção elaborada e/ou utilizada pela FLACSO em processos de formação de gestores, com ênfase na Política Pública de Trabalho e Renda, realizada durante o convênio MTE/FLACSO e publicada pela Coleção PPTR³. Pela qualidade dos textos e instrumentos publicados na Coleção, recomendamos sua leitura integral para um aprofundamento não só das questões metodológicas de formação para a gestão participativa como tam-

1 Realizada em Brasília, de 15 a 17 de dezembro de 2004, como parte presencial do processo global de quatro meses (novembro de 2004 – fevereiro de 2005) de formação de multiplicadores para a qualificação de atores sociais para as políticas públicas, no âmbito do Convênio DEQ/SPPE/MTE/FLACSO/Sede Acadêmica Brasil – ProEsQ 2004, e do Sistema Integrado de Pós-Graduação SIP – FLACSO/Brasil. Detalhamentos sobre a Oficina encontram-se em FLACSO/Brasil. "Relatório Ação Estratégica Prioritária 2 (AE.2): Fase Presencial da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores – ProEsQ 2004/Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP)." Brasília: FLACSO, 2005.

Esta Parte II inclui não só a dinâmica de trabalho realizada na fase presencial da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004, como também excertos de artigos e textos sobre a metodologia de gestão participativa já publicados e amplamente divulgados pela FLACSO por meio dos diversos volumes da Coleção PPTR. Agradecemos à Prof^a Marcela Pronko pela eficiente elaboração do Relatório da Sistematização da Oficina, que forneceu valiosos insumos para a elaboração deste texto (FLACSO, Brasil, 2005).

2 Cientista Social, Mestre em Estudos Latino-Americanos pela University of Califórnia at Los Angeles (UCLA/EUA)) e Curso de Especialização em Sistemas de Informação pela George Washington University (EUA), Professora-pesquisadora Internacional e Membro do Comitê Acadêmico do Curso de Especialização (CACE) da FLACSO/Brasil, Co-coordenadora da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores – 2004. carmen@flacso.org.br

3 Para uma visão abrangente sobre a Coleção PPTR ver, neste volume da Coleção PPTR, a "Apresentação" elaborada por Ayrton Fausto e Sílvia Yannoulas.

bém das questões substantivas da PPTR. Para manter a facilidade e a fluidez na leitura, os textos extraídos de matéria institucional publicada na Coleção – o autor FLACSO – fazem parte integrante dos Capítulos, enquanto aqueles extraídos de autores são citações diretas e assim referenciadas.

Os fundamentos e a evolução da utilização da metodologia de gestão participativa da FLACSO são tema, neste livro, do texto de Cid Garcia “A metodologia FLACSO de planejamento estratégico e gestão participativa”. O processo de formação de atores sociais preconiza a utilização de metodologia participativa, traduzindo a transmissão de conhecimentos e/ou informações em uma ação, em um “como fazer”, recaindo assim mais na aprendizagem do que no ensino, uma vez que não existe aprendizagem sem a participação ativa e permanente do sujeito do processo educativo. Em seu artigo “Redes Educativas de Desenvolvimento da Cidadania”⁴, Ivônio Barros Nunes tece interessantes considerações sobre um conceito mais amplo de educação.

O aprendizado em comunhão⁵

Ivônio Barros Nunes

Normalmente quando falamos em educação é mais fácil e direto imaginar as estruturas e os hábitos formais, institucionais, de educação escolar, certificada, que gera direitos e se constitui em obrigação. Mas neste caso, nosso conceito é mais amplo: diz respeito à criação de condições para que as pessoas possam aprender. Paulo Freire sempre dizia que ninguém ensina nada a ninguém, assim como ninguém aprende sozinho. As pessoas aprendem em comunhão, mediatizadas pela realidade.

4 In: MEHEDFF, Carmen Guimarães e PRONKO, Marcela (orgs). Diálogo Social. Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho. Brasília: Abaré/FLACSO, 2004: 81-82.

Este livro organiza a produção apresentada e discutida pelos especialistas convidados junto aos participantes e docentes-pesquisadores da FLACSO/Brasil, ao longo de três dias de Seminário Internacional homônimo, realizado em Brasília em outubro de 2003, no âmbito dos Projetos FLACSO – Brasil – UNESCO e FLACSO/DEQ/SPPE/MTE, com atividades realizadas no contexto da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos e do Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP) FLACSO – Brasil.

A primeira parte do livro, “Diálogo Social: corpos colegiados e intervenções locais” reúne as contribuições de cinco especialistas sobre o tema. A segunda parte, “Integração supranacional e harmonização de políticas públicas de trabalho e renda” trata dos efeitos da globalização e dos processos de integração em curso na América Latina. A terceira parte, “Diversidade no mundo do trabalho” discute desde uma perspectiva conceitual e concreta a inclusão de determinadas categorias de população no mercado de trabalho e nas políticas públicas de trabalho. Na quarta parte, “A proposta de Política Pública de Trabalho e Renda: 2004-2007”, são apresentados os desafios para a construção da política pública de trabalho e renda. O livro inclui ainda quatro anexos que o completam.

5 Título nosso.

O processo de construção e conquista de consciência, de superação da condição de alienação, para Paulo Freire é um processo educativo. Precisamos construir a pedagogia da política participativa.

Em nosso caso, esse conceito nos interessa sobremaneira, além de ser muito funcional para o que precisamos: construir processos de cidadania que fortaleçam os conselhos institucionais e garantam qualidade nas decisões das representações, fazendo com que as políticas públicas sejam instrumento verdadeiro de resgate social e eliminação da miséria, de conquista de autonomia, respeito e liberdade.

O método participativo de formação de atores sociais da FLACSO se norteia pelo princípio básico de um trabalho colaborativo entre os facilitadores (ou docentes/especialistas) e os participantes dos processos de formação. Para que essa colaboração tenha efeito, é necessário que todos os participantes estejam informados e que a participação se dê de forma organizada e coerente. Por meio da participação, os formadores asseguram tanto que o grupo não se desviará por falta de integração, de questionamentos, de organização ou de realização completa, como que responderão efetivamente às expectativas dos participantes.

A participação se torna mais relevante quando se trata de definir, influir ou tomar decisões sobre processos ou estruturas sociais. A metodologia participativa utilizada pela FLACSO pretende resultar no desenvolvimento de processos de “reflexão” tanto dos facilitadores/especialistas quanto dos participantes. Estes processos de reflexão, por sua vez, resultarão em documentação escrita que possa servir de fonte e inspiração a organizações da sociedade civil em geral e aos formadores de atores sociais da Política Pública de Trabalho e Renda em particular, assim como a entidades acadêmicas, entre outras, que trabalhem no âmbito das políticas públicas. Esses processos de reflexão demandam, também, um componente de educação político democrática. Novamente, recorreremos a Ivônio Barros Nunes para ilustrar a necessidade de uma educação política num país como o Brasil:

A necessidade de um processo de educação política⁶

Ivônio Barros Nunes

A construção de novos caminhos de institucionalidade democrática que o Brasil começou a desvendar nos anos 1980 com a criação e organização dos conselhos institucionais é um processo que ainda não está maduro. Pode ser mais bem efetivada se for considerada como um processo de formação e educação política, das pessoas, dos atores sociais, das instituições.

⁶ Título nosso.

Para o desenvolvimento do processo de educação política da sociedade é fundamental que se consiga valorizar o conceito de responsabilidade dos atores sociais e agentes públicos na definição, execução e controle social de políticas públicas. Os conselhos, em suas mais variadas formas, podem ser instrumento importante desse processo, que, de certa forma, representa um novo momento de empoderamento de setores sociais e grupos que não têm acesso direto à condição de formuladores de políticas, mas que sofrem diretamente os resultados das mesmas.

O artigo de Ricardo Ribeiro neste livro, oferece um aprofundamento sobre a questão da formação de conselheiros da PPTR.

A Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004⁷

Entre novembro de 2004 e março de 2005, a Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores (FLACSO/Brasil, 2005) foi realizada⁸, exatamente para, neste contexto teórico-conceitual, responder às necessidades de uma metodologia de formação de multiplicadores, compreendendo seu desenvolvimento e sistematização, sua experimentação e sua validação enquanto metodologia para a formação de gestores de políticas públicas. O eixo fundamental da metodologia é o fortalecimento da gestão participativa de sistemas e políticas públicas de qualificação. Para isto foi realizado o aprimoramento de experiências anteriores de qualificação de gestores desenvolvidas pela FLACSO no contexto do Convênio MTE-FLACSO (desde 1998) e, muito especialmente a experiência das duas Oficinas Instrumentais de Formação de Multiplicadores anteriores (realizadas no período junho-dezembro de 2002).

A Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004 teve carga horária total de 200 horas, das quais 30 horas foram presenciais (três dias consecutivos, de trabalho intensivo) e 170 horas de formação a distância (preliminar e pós-presencial), que incluíram além das leituras obrigatórias e optativas, o planejamento, organização, promoção, realização e registro de eventos locais de qualificação de gestores de políticas públicas por parte dos estudantes.

Palestras e debates informaram e estimularam a reflexão sobre quatro temas: (i) o conteúdo e as dimensões da PPTR no Brasil atual; (ii) os

7 FLACSO/Brasil, 2005. "Relatório Ação Estratégica Prioritária 2 (AE.2): Fase Presencial da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores – ProEsQ 2004/Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP)." Brasília: FLACSO, 2005.

8 Ver "Introdução" de Marcela Pronko, neste volume da Coleção PPTR.

princípios norteadores da formação de gestores de PPTR; (iii) a utilização de modalidades não tradicionais na formação de gestores e, (iv) a memória e o registro das ações de qualificação de gestores. Além disso, o trabalho grupal realizado na fase presencial da Oficina foi dividido em quatro momentos, correspondentes a etapas diferentes e sucessivas do planejamento: (i) as bases para o processo de qualificação; (ii) a definição da estratégia geral da qualificação; (iii) a programação da qualificação; (iv) a avaliação e o registro da experiência, além de um quinto momento dedicado a ajustes e considerações finais.

As atividades da fase presencial da Oficina se iniciaram com uma apresentação geral dos participantes e docentes, seguida de acordos sobre as regras de convivência para os três dias de trabalho e da apresentação geral da dinâmica da Oficina (em todas as suas fases), realizada pelos coordenadores da mesma: Cid Garcia e Carmen G. Mehedff. Dando continuidade, foi composta a mesa de abertura da fase presencial da Oficina, que contou com a participação da Sra. Éden Brasília de Assunção Damasceno (Superintendente de Desenvolvimento e Educação Empresarial da Eletronorte), do Dr. Remígio Todeschini⁹ (Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MTE) e do Prof. Ayrton Fausto (Diretor da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil). Após as exposições, seguiu-se um breve debate.

Em seguida, foi realizada palestra pelo Prof. Ricardo Ribeiro¹⁰, que versou sobre “Formação de Conselheiros em Políticas Públicas de Trabalho”, propiciando ampla participação no debate subsequente. Este, que teve como foco as características gerais dos necessários processos de formação contínua de gestores de políticas públicas que serviram de ponto de partida e encaminhamento geral para o início dos trabalhos propostos na fase presencial da Oficina.

O primeiro momento da fase presencial da Oficina, correspondente ao primeiro momento do planejamento (bases para o processo de qualificação), teve como objetivo, após a escolha de coordenador e relator de grupo, a definição dos objetivos (e sua justificativa) do processo de qualificação, a definição do público-alvo e a definição do tema central da qualificação ou seja, a definição do tripé que constitui a base para o planejamento e execução de um processo de formação de gestores de políticas públicas: objetivo, público-alvo e tema. Teve também como objetivo adaptar parcialmente os instrumentos relacionados, distribuídos aos participantes: ficha de inscrição, critérios de seleção de participantes,

9 Ver o artigo de Remígio Todeschini “Sistema Público de Emprego: estado atual, perspectivas e horizontes futuros. A visão do Ministério do Trabalho e Emprego”, neste volume da Coleção PPTR.

10 Ver o artigo de Ricardo Ribeiro “Formação de Conselheiros em Política Pública de Trabalho e Renda – PPTR” neste volume da Coleção PPTR.

carta convite, lista de inscritos, perfil dos gestores e potenciais qualificados, entre outros. De acordo com a dinâmica estabelecida, o trabalho se dividiu da seguinte forma: duas horas de trabalho em grupos, realização de uma plenária de apresentação com uma hora de duração e discussão dos produtos parciais (coordenada pela Profa. Carmen Mehedff), com uma hora de duração e uma volta ao trabalho em grupos (duas horas) para avaliar as observações recebidas e ajustar o planejamento.

Seguindo a mesma dinâmica, o segundo dia de trabalho se iniciou com o segundo momento da Oficina (segunda fase do planejamento: definição da estratégia geral da qualificação), que teve como propósito a definição da estratégia geral da qualificação, isto é, do segundo tripé que constitui a base para o planejamento e execução de um processo de formação de gestores de políticas públicas: (i) a delimitação de seu conteúdo; (ii) a definição da metodologia geral e a elaboração da logística geral do evento (previsão de recursos financeiros e materiais) e, ainda, (iii) a adaptação parcial/elaboração preliminar dos instrumentos relacionados: primeira versão da agenda, bibliografia de referência, definição de local, entre outros aspectos pertinentes. A plenária deste segundo momento foi coordenada pelo Prof. Cid Garcia.

Entre o segundo e o terceiro momentos da Oficina foi realizada a palestra do Prof. Ivônio Barros Nunes¹¹, sobre “A formação permanente de gestores para o fortalecimento da cidadania, por meio do uso intensivo da tecnologia.” Seguiu-se o debate que serviu de encaminhamento para a apresentação, realizada pela Profa. Silvia Yannoulas, do Fórum Virtual “Oficina Instrumental Formação Multiplicadores 2004”. O Fórum constitui uma ferramenta tecnológica e pedagógica que visa dar continuidade, na etapa pós-presencial, ao rico intercâmbio entre participantes e docentes, iniciado na fase presencial da Oficina. Durante a apresentação, foram realizados exercícios práticos de utilização do mesmo.

A seguir, foi realizado o terceiro momento da Oficina (correspondente à fase de planejamento de programação da qualificação), cujo objetivo foi a definição da programação do processo local de qualificação planejado, a especificação de recursos necessários e disponíveis (aprimoramento da logística do evento) e a especificação da metodologia de trabalho. Neste momento toma forma final a programação preliminar trabalhada nos dois momentos anteriores, mantendo-se a estrutura dos dois tripés anteriores: (i) objetivo, público-alvo e tema, e (ii) conteúdo, metodologia geral e logística geral). Os instrumentos relacionados a serem adaptados parcialmente nesse momento foram, entre outros aspec-

11 Ver o artigo de Ivônio Barros Nunes “A formação permanente de gestores para o fortalecimento da cidadania, por meio do uso intensivo da tecnologia.”

tos pertinentes: agenda definitiva, materiais didáticos a serem utilizados e expositores. Devido à extensão do debate com o palestrante no início da tarde e a apresentação posterior do Fórum, não houve discussão plenária nesse momento da Oficina, tendo sido privilegiado o processo de construção coletiva do planejamento que se realizava nos grupos.

O terceiro e último dia da fase presencial começou com uma breve apresentação, realizada pela Prof^ª. Silvia Yannoulas, sobre o Curso de Especialização PPTR do Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP) da FLACSO/Brasil, com o objetivo de esclarecer dúvidas dos participantes. Após essa apresentação, seguiu-se o quarto momento da Oficina (quarta fase do planejamento, ou seja, avaliação e registro da experiência). Seu objetivo foi a definição da avaliação do evento planejado e a elaboração/adaptação de instrumento de registro da experiência, com ênfase particular na reflexão sobre a construção de uma memória técnica da mesma¹². Outros instrumentos relacionados com esse momento do planejamento, que deveriam ser parcialmente adaptados foram: ficha de avaliação, roteiro de relatório, certificação dos participantes (caso fosse procedente), entre outros aspectos pertinentes. A plenária correspondente a este momento da Oficina foi coordenada pela Prof^ª Marcela Pronko e consistiu em um exercício de simulação no qual, rotativamente, cada grupo apresentou e defendeu o planejamento elaborado frente a outro que fazia as vezes de potencial financiador da experiência, avaliando a proposta e sugerindo adequações. Os resultados das discussões surgidas nessa plenária foram analisados em seguida no quinto momento da Oficina, onde cada grupo aperfeiçoou sua proposta.

Na última parte do dia, as atividades, coordenadas pelos professores Carmen Mehedff e Cid Garcia, estiveram focadas na orientação para a elaboração dos trabalhos pós-presenciais, e na avaliação dos participantes sobre a preparação e o desenvolvimento das atividades letivas já realizadas.

Os momentos de planejamento da fase presencial da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004 são apresentados mais detalhadamente nos próximos Capítulos (um capítulo para cada momento de planejamento), ilustrados com experiências (anteriores e atual) de formação de atores e multiplicadores da PPTR pela FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

12 Ver o artigo de Célia Camargo Reis "A preservação da memória institucional e o acesso ao saber técnico. Fundamentos para a qualificação de gestores da PPTR" neste volume da Coleção PPTR.

Capítulo 1

Momento 1 do Planejamento: As Bases para o Processo de Qualificação

O primeiro momento do planejamento solicitado na fase presencial da Oficina teve como objetivo, após a escolha de coordenador e relator de grupo, a definição dos objetivos do processo de qualificação sua justificativa, a definição do público-alvo e do tema específico da qualificação, assim como a adaptação parcial dos instrumentos¹ relacionados, como, por exemplo: ficha de inscrição, critérios de seleção de participantes, carta convite, lista de inscritos, perfil dos gestores e potenciais qualificandos, entre outros.

O tripé conformado pelos elementos mencionados, isto é: objetivos, público-alvo e tema, constitui a base para o planejamento e execução de um processo de formação de gestores de políticas públicas, e de sua escolha e definição depende em grande parte o sucesso da qualificação.

De acordo com a dinâmica estabelecida, o trabalho se dividiu da seguinte forma: duas horas de trabalho em grupos, realização de uma plenária de apresentação e discussão dos produtos parciais (uma hora), e uma volta ao trabalho em grupos (duas horas) para avaliar as observações recebidas e ajustar o planejamento.

Objetivos/Justificativa

Definir qual é a importância de se fazer processo de qualificação, qual é sua relevância para o desenvolvimento da PPTR, qual será o avanço que este processo trará em relação a outras atividades desenvolvidas, que resultados se espera obter.

1 Durante a Oficina foram distribuídos modelos dos instrumentos utilizados no planejamento de ações locais de formação de gestores, em versões impressa e eletrônica.

Com base no número sempre crescente de atores estratégicos da PPTR, assim como no grande aumento de tarefas que devem exercer, múltiplas e diversificadas, que se apresentam como novas no processo de gestão da PPTR, a FLACSO/Brasil, ao apresentar o ProEsQ 2004² ao DEQ/SPPE/MTE, justifica a necessidade de uma formação localizada e dirigida (processos de formação de formadores semi-presenciais e/ou à distância) como também de formação de pós-graduação (processos de formação que combinem fases presenciais grupais, fases não presenciais grupais e fases não presenciais individuais). Espera, como resultados do projeto, (i) a elaboração/sistematização de uma metodologia, experimentada e validada, para a formação de multiplicadores/gestores de políticas públicas; (ii) a existência de um maior número de gestores e gestoras, qualificados e certificados, e (iii) materiais didáticos produzidos, testados, impressos e disponíveis – agregando novos volumes à Coleção PPTR, que é voltada especialmente à formação de gestores de políticas públicas.

O documento final do Seminário “Balanço e Perspectivas da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil”³ apresenta, de maneira objetiva e sucinta, a justificativa para a realização do Seminário:

(...) a FLACSO/Brasil cumpre uma função fundamental de apoio à formação e atualização de atores estratégicos para a formulação, gestão e avaliação participativas e colegiadas da PPTR no Brasil.

Essa formação e constante atualização são necessárias, pois apesar dos notáveis avanços registrados com relação à constituição e funcionamento do sistema tripartite e paritário no Brasil, este ainda é muito novo, e os atores estratégicos envolvidos precisam de espaços, metodologias e ferramentas específicas para refletir sobre sua função e desempenho (passado e futuro). Este documento visa sistematizar e sintetizar os trabalhos realizados nesse sentido, com o objetivo de colocar as atrizes e os atores estratégicos em contato com um olhar crítico sobre o atuado e com algumas perspectivas superadoras das dificuldades encontradas, que poderiam ser desenvolvidas nos próximos anos.

2 FLACSO/Brasil. Projeto Especial de Qualificação – Segunda Versão – ProEsQ 2004/2005 (detalhado para 2004). Brasília: junho, 2004: 12-15.

3 Um dos produtos do Projeto Milênio, realizado em 2002, financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), por meio de Acordo de Cooperação ABC/MRE-SPPE/MTE-FLACSO/Brasil, e executado pela FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

O documento final do Seminário, concluído em maio de 2003, foi elaborado com o propósito de subsidiar a atuação conjunta de instituições sindicais e empresariais, instituições executoras e equipes de avaliação externa de políticas públicas de trabalho, Poder Executivo (federal, estadual e municipal), organizações não-governamentais e intergovernamentais e outras entidades interessadas, no que diz respeito à formulação, gestão e avaliação participativas e colegiadas da Política Pública de Trabalho e Renda.

O **objetivo geral** da qualificação de gestores que se deseja implementar está diretamente relacionado ao problema central, ou seja, refere-se diretamente à solução para o problema detectado: saber onde se quer chegar. Os objetivos específicos referem-se, por outro lado, mais diretamente às causas e conseqüências do processo de qualificação que está sendo planejado. No estabelecimento dos objetivos, deve-se ter o cuidado de pensar em indicadores e meios de verificação de sua consecução, ou seja, estabelecer objetivos que possam ser averiguados e mensurados. Para tanto, os objetivos devem ser claros, concisos e contextualizados, pertinentes à problemática, além de serem viáveis, com tempo e recursos passíveis de execução.

Estas etapas permitem reconstituir a *imagem-objetivo* das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil, imagem-objetivo que, mais que uma soma de objetivos e princípios, é uma construção que harmoniza e ordena um conjunto de objetivos e princípios, ou seja, a situação que se deseja obter. A imagem-objetivo é aquilo que desejamos obter no processo de crescimento dos gestores de políticas públicas, individual e coletivamente. Selecionamos uma parte dessa imagem para trabalhar em cada processo de qualificação que implementamos, entretanto, a *imagem-objetivo* completa continua sendo o contexto geral. Da seleção dessa parte é que se extrai o tema da qualificação.

Como exemplo, o Projeto proposto pela FLACSO no âmbito do ProEsQ 2004 (FLACSO/Brasil, 2004) tem como objetivo geral continuar apoiando o aperfeiçoamento conceitual e metodológico na implementação da PPTR (e especialmente do PNQ) durante o período 2004-2007, através do desenvolvimento e sistematização, experimentação e validação de metodologia para a formação de gestores de políticas públicas, visando o fortalecimento da gestão participativa de sistemas e políticas públicas de qualificação. Como objetivos específicos, o Projeto se propõe apoiar o DEQ/SPPE/MTE no processo de elaboração, gestão e avaliação participativas do PNQ, contribuindo à integração da PPTR e desta com outras políticas sociais, mediante:

- atendimento às populações específicas – no caso, gestores de políticas públicas;
- aperfeiçoamento das políticas públicas de qualificação; e
- experimentação e validação de metodologias/tecnologias para a formação de gestores de políticas públicas.

Em texto preparado especialmente para o Projeto Replanfor (VOGEL e YANNOULAS, 2001) de qualificação de conselheiros estaduais de trabalho, Daniel Cano define bem os objetivos daquele processo de formação⁴:

4 CANO, D. J. Módulo Teoria Política: Poder, participação e descentralização nas políticas públicas. In: VOGEL, Arno e YANNOULAS, Sílvia (orgs). Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. São Paulo: UNESP/FLACSO, 2001.

Objetivos da Qualificação de CETs

Daniel Jorge Cano

- Promover o acesso colegiado na constituição de agendas, pautas e dinâmica deliberativas (controle da origem dos assuntos, formas de tratamento dos assuntos, distinção entre assuntos rotineiros e assuntos substantivos);
- Promover a capacidade colegiada de intervenção por meio de informação, deliberação, e proposição;
- Promover a gestão colegiada da documentação básica para a deliberação, a tomada de decisões e a supervisão;
- Promover a capacidade colegiada de articulação e integração de mecanismos da PPTR e de políticas públicas;
- Promover a formação de consensos, na procura de um denominador comum mínimo que inclua e registre as diferenças (vias alternativas postergadas, custo de oportunidade, entre outros aspectos);
- Promover processos de registro e transferência de informação e experiências sobre o colegiado (arquivo, memória institucional, socialização de sucessores);
- Promover o avanço permanente, conceitual e operacional, das ações colegiadas através da reflexão sobre o papel do corpo colegiado e do desenvolvimento de debates com o conjunto da sociedade civil e com os “representados” pelo tripartismo.

Público-alvo

Também chamado de população-objetivo, população-meta, grupo meta, grupo focal, público-alvo é um grupo de indivíduos dos quais identifica-se algum atributo, carência ou potencialidade que o projeto pretende suprir ou desenvolver.

É importante, nesta primeira etapa do planejamento, definir e conhecer o público-alvo do processo de qualificação: olhar para os problemas do público-alvo, levantando e selecionando as principais informações que servirão de base para o planejamento da qualificação de gestores de políticas públicas a ser realizada. Na definição do público-alvo é

Esta publicação registra os processos de qualificação da Primeira Etapa do Programa Nacional de Qualificação de Comissões Estaduais de Trabalho (componente do Projeto Replanfor), realizados pela FLACSO/Brasil. Além do detalhamento sobre a metodologia utilizada e os produtos amadurecidos durante os seminários conceituais, e construídos em oficinas de trabalho, este livro reproduz os documentos conceituais e o perfil dos conselheiros estaduais de trabalho que participaram da qualificação na oportunidade.

importante usar fatos reais – dados objetivos da realidade, estatísticas disponíveis, depoimentos etc. Para Célia Camargo⁵, fonte importante de dados concretos, reais, é constituída pelos “conjuntos de documentos que formam os arquivos institucionais – portanto a memória institucional – (...) compostos por documentos produzidos ou acumulados pelo órgão (ou setor, grupo de trabalho etc.) no exercício de suas atribuições.” É importante “vasculhar” os documentos que compõem a “memória institucional” das secretarias estaduais/municipais, das Delegacias Regionais do Trabalho, dos conselhos estaduais/municipais.

As fichas de inscrição aos projetos de formação de gestores de políticas públicas constituem outra fonte importante de dados, porque permitem elaborar e analisar o perfil dos gestores (sobre o qual nos estenderemos no decorrer deste capítulo).

Como estamos trabalhando no âmbito da Política Pública de Trabalho e Renda, sabemos que o público-alvo dos programas de qualificação de gestores de políticas públicas inclui, entre outros, os gestores da PPTR: membros de conselhos estaduais/municipais, gestores, técnicos e funcionários das secretarias estaduais e municipais de trabalho e das delegacias regionais de trabalho, agentes de qualificação profissional, agentes de microcrédito, avaliadores, assim como representantes da sociedade civil que participam do desenvolvimento da PPTR.

O ProEsQ 2004 (FLACSO, 2004) define o conjunto de participantes potenciais com base na aplicação dos seguintes critérios:

- 1)** Integrar o público prioritário do PNQ (gestores e gestoras em políticas públicas e representantes em fóruns e comissões/conselhos de formulação e implementação de políticas públicas e sociais.
- 2)** Não haver concluído ainda os créditos disciplinares requeridos pelo Diplomado Superior (Cursos e Especialização) em PPTR.
- 3)** Possuir diploma superior.

No Projeto Replanfor (VOGEL e YANNOULAS, 2001:xviii-xvi), foi definido como público-alvo:

- 1)** equipes de qualificação das 27 Secretarias Estaduais de Trabalho (STbs) (1.000 técnicos e técnicas);
- 2)** membros das 27 Comissões Estaduais de Trabalho (CETs) (600 conselheiros e conselheiras);
- 3)** técnicos do Núcleo de Informação e Documentação (NID) da SPPE/MTE.

⁵ Ver, neste volume da Coleção PPTR, CAMARGO, C. R. A preservação da memória institucional e o acesso ao saber técnico. Fundamentos para a qualificação de gestores da PPTR, e Capítulo IV.

Tema específico da qualificação

Definidos objetivo e público-alvo do processo de qualificação de gestores de políticas públicas, torna-se necessário delimitar seu tema central, que deve ser pertinente às necessidades do público-alvo, e também deve responder especificamente aos objetivos de modo a alcançar resultados que permitam sua mensuração e validação.

No âmbito do ProEsQ 2004 (FLACSO, 2004), com base nas referências estratégicas e práticas anteriores, foi definido como tema central a metodologia para a formação local de gestores e multiplicadores de políticas públicas de trabalho. Neste contexto, foi selecionada a bibliografia básica para a Oficina, com textos especialmente elaborados para o evento assim como com livros da Coleção PPTR⁶.

Para o Projeto Replanfor (VOGEL e YANNOULAS, 2001:20), a escolha da temática teve como ponto de partida a necessidade de sistematização de conhecimentos sobre alguns conceitos básicos relacionados à prática das CETs: Neste sentido, foram especialmente elaborados textos sobre esta temática⁷, com o objetivo de deflagrar a reflexão dos membros das CETs. Os aspectos mais “formativos e informativos” dos textos emergiram com maior ou menor intensidade, em diferentes situações, dadas as heterogêneas realidades das 27 UFs e, não menos importante, dada a assimétrica apropriação dos diversos saberes no âmbito de cada um dos Conselhos, em virtude das limitações naturais de uma experiência inédita e ainda embrionária, como é o tripartismo paritário.

Instrumentos relacionados ao primeiro momento do planejamento

Elaborado o que poderíamos chamar tripé fundamental ou bases do processo de qualificação de gestores de políticas públicas (objetivos, público-alvo e tema central), a FLACSO disponibiliza aos participantes da Oficina modelos de lista de candidatos/instituições potenciais, carta convite e formulário de inscrição para o processo de qualificação, para que possam ser trabalhados no exercício de planejamento. Os formulários de inscrição são também o insumo por excelência para preenchimento do banco de dados do Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego – SIGAE⁸.

6 Ver “Materiais Didáticos” no Capítulo 2 deste volume da Coleção PPTR.

7 Ver “Materiais didáticos” no Capítulo 2 deste volume da Coleção PPTR.

8 Para maiores informações sobre o SIGAE, consultar a página do MTE na internet: www.mte.gov.br.

Merece atenção especial o último instrumento mencionado, a ficha de inscrição, que permite levantar dados para a construção do perfil dos candidatos ao processo de qualificação, com o objetivo de conhecer suas especificidades, tais como tipo de ator estratégico, gênero, idade, escolaridade, nível de renda, cargo que ocupa na instituição que representa, participação anterior em atividades de capacitação, dentre outras informações.

No ProEsQ 2004, por exemplo, as fichas de inscrição permitiram delinear o perfil dos participantes da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores. O grupo se constituiu predominantemente de mulheres. Dos 17 participantes, 12 eram do sexo feminino e 5 do sexo masculino, com marcada formação superior em ciências exatas. Quanto ao quesito raça/cor, 10 respondentes se declararam brancos/brancas, 4 afirmaram ser pardos/pardas, 2 indígenas e um negro/negra. Verificou-se também, na constituição do grupo, a predominância de estudantes que já haviam participado de pelo menos uma das atividades da FLACSO. Apesar dos diferentes e variados cargos que ocupam, a maioria dos estudantes afirmou estar há mais de 5 anos envolvida com a gestão ou implementação da PPTR. Os que têm menos tempo de dedicação neste campo declararam que há pelo menos dois anos atuam na Política Pública de Trabalho e Renda.

A seguir, excertos de um estudo⁹ realizado a partir das fichas de inscrição a programa de qualificação executado pela FLACSO em 2003 (Projeto Milenium)¹⁰, que permite analisar e determinar o perfil dos atores estratégicos da PPTR envolvidos no processo. É importante consultar o texto, na íntegra, pela riqueza de informações e análises apresentados.

9 FARRELL L. M. R. e YANNOULAS S. Novas aproximações ao perfil dos atores estratégicos da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil. In: MEHEDFF e PRONKO, 2003, p. 310-360 (Anexo I). Elaborado por Lília Farrell, é um documento de atualização do estudo coordenado por Sílvia Yannoulas sobre o perfil dos atores estratégicos da PPTR no Brasil, a partir da análise do perfil de interessados e participantes dos Seminários de Pós-Graduação sobre Políticas Públicas de Trabalho e Renda oferecidos pela FLACSO no âmbito do Convênio ABC/NRE – SPPE/MTE – FLACSO/Brasil. Sobre este Convênio, ver www.flacso.org.br.

10 O Projeto *Milenium* (Formação de Formadores para Políticas Públicas de Trabalho e Renda – Ajuste Complementar MRE/ABC – MTE/SPPE – FLACSO/Brasil) desenvolvido pela FLACSO/Brasil, entre fevereiro de 2002 e maio de 2003, teve como objetivo principal apoiar o avanço conceitual e metodológico na implementação da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR), a cargo do MTE/SPPE (Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério de Trabalho e Emprego) através da qualificação contínua e permanente das equipes de planejamento e gestão das secretarias estaduais de trabalho (STBs), dos membros dos conselhos estaduais e municipais de trabalho (CETs e CMTs) e dos membros das equipes de avaliação externa dos planos estaduais de qualificação profissional (PEQs).

Novas aproximações ao perfil dos atores estratégicos da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil

Lilia Mabel Rodríguez Farrell

Silvia Yannoulas

Este documento (...) tem por finalidade apresentar o perfil de interessados e participantes dos Seminários de Pós-Graduação sobre Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR)¹¹ e complementa estudos anteriores, da mesma natureza, no sentido de atualizar os dados e comparar os diferentes perfis elaborados no contexto do mencionado Convênio¹².

O esforço de levantamento de dados e análise sucessiva do perfil dos interessados e participantes dos mencionados Seminários foi realizado com o objetivo de aprimorar os futuros processos de qualificação de atores estratégicos, oferecendo programas cada vez mais adequados à natureza específica dos potenciais participantes. (...)

O perfil elaborado inicialmente em 1999, posteriormente atualizado em 2000 e novamente atualizado nesta oportunidade, visa conhecer especificidades dos novos atores envolvidos na formulação, gestão e avaliação da PPTR.

Sendo uma espécie de “instantâneo” dos colegiados e demais instituições que participam do Sistema Público de Emprego no Brasil, este documento deve ser permanentemente atualizado (e, de acordo com as diferentes demandas, contemplando níveis de desagregação que lhes sejam mais específicos), principalmente em virtude e característica de rotatividade que marca o exercício do mandato dos conselheiros de trabalho.

11 A expressão **Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR)** é aqui utilizada para referir-se ao conjunto de mecanismos financiados pelo FAT, a partir de 1993: crédito popular, seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, programas de geração de emprego e renda, informações sobre o mercado de trabalho, e qualificação profissional.

12 As anteriores aproximações ao perfil dos atores estratégicos da PPTR no Brasil podem ser consultadas em: VOGEL e YANNOULAS, 2001, e também em YANNOULAS S. (org.) Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado. Brasília: FLACSO/Paralelo 15, 2001.

Este livro recolhe e organiza as contribuições dos docentes-pesquisadores que participaram do seminário nacional no âmbito dos processos de formação de gestores de políticas públicas de trabalho realizadas no ano de 2000 (FORMAP), bem como os resultados finais da oficina de planejamento da política pública de trabalho e renda com foco na demanda (elaborados pelos participantes).

O FORMAP (Projeto de Formação para Formadores para Política Pública de Trabalho e Renda), realizado entre 1999-2000, é uma parceria com a Sefor/MTE, para a formação e o fortalecimento de CETs e CMTs.

Não obstante suas limitações, este estudo oferece subsídios importantes para um maior conhecimento da composição e características de tais organismos, não apenas para a concepção de atividades de qualificação mais compatíveis. Pode ser particularmente útil para uma análise sociológica ainda a ser construída no Brasil, tendo por objeto fenômenos tais como a emergência de outros protagonistas políticos, uma inédita e recente forma de poder, uma nova correlação de forças conferindo concretude ao conceito de público (Estado e sociedade civil), novos paradigmas para a elaboração e gestão em políticas públicas.

O texto também pode ser especialmente valioso em um processo mais amplo de avaliação e re-direcionamento dos mecanismos da PPTR e suas estratégias de implementação, como o que está ocorrendo na atualidade a partir da mudança no Governo Federal e também em vários estados da Federação. A identificação e equacionamento de determinados obstáculos, que dificultam a consolidação da PPTR no Brasil, serão tanto mais factíveis quanto mais bem identificados os gestores locais, em suas diversas características, de modo a se ter mais clareza quanto às suas potencialidades e fragilidades. Consideramos essa tarefa indispensável para avançar nos objetivos constitucionais de desenvolvimento com justiça social, consolidação e aprofundamento da democracia participativa. Assim, o resultado do trabalho realizado pode ser imediatamente útil às instâncias executivas e deliberativas que definirão as novas diretrizes da PPTR no Brasil.

Finalmente, este documento objetiva reunir alguns dados e informações destinados à reflexão pelos próprios gestores locais. As instituições que compõem o sistema tripartite e colegiado, uma vez dispondo de um auto-retrato mais nítido, podem empreender esforços mais producentes com vistas ao enfrentamento de distorções e tensões no exercício de um novo e ampliado jogo democrático, buscando o fortalecimento institucional dos denominados novos protagonistas ou atores estratégicos, e a efetividade de valores tais como a descentralização, participação e democratização.

Dados sobre as relações de gênero entre os atores estratégicos, por exemplo, poderiam fornecer os primeiros elementos para uma análise da participação das mulheres na formulação, gestão e avaliação participativas e descentralizadas da PPTR no Brasil. Isto é: sobre a capacidade decisória das mulheres brasileiras com relação à PPTR implementada.

Por sua vez, os dados sobre a escolaridade dos atores estratégicos (quantidade de anos e tipo de escolaridade), informam as iniciativas a serem empreendidas para garantir o acesso equânime aos diferentes saberes, pelos distintos atores estratégicos envolvidos e, por conseguinte, para um efetivo exercício da colegialidade tripartite e paritária.

A estrutura do documento compreende: descrição do procedimento de coleta de dados, descrição da base empírica considerada para esta atualização do perfil, os resultados obtidos do processamento e análise dos dados sobre os atores estratégicos considerados em 2002, e, finalmente a análise comparada das sucessivas aproximações ao perfil dos atores estratégicos (1999, 2000 e 2002). A análise efetuada procura descrever os resultados nos seguintes níveis de desagregação: gênero, idade, escolaridade, domínio de idiomas, renda mensal, estado civil, tempo de atuação na PPTR, cargo e qualificação específica para o desempenho das funções no sistema tripartite e paritário. Em todos os casos foram consideradas as diferenças regionais.

Capítulo 2

Momento 2 do Planejamento: A Definição da Estratégia Geral da Qualificação

Seguindo a mesma dinâmica do primeiro momento, o momento 2 do planejamento da qualificação de gestores de políticas públicas tem como propósito a definição da estratégia geral da qualificação, isto é: a delimitação do seu conteúdo, a definição da metodologia geral e a elaboração da logística geral do evento (previsão de recursos financeiros e materiais), assim como a adaptação parcial/elaboração preliminar dos instrumentos relacionados: primeira versão da agenda, bibliografia de referência, definição do local, entre outros aspectos pertinentes. Dessa maneira um novo tripé começa a sustentar o planejamento e a execução do processo de qualificação de gestores de políticas públicas: conteúdos, metodologia e logística.

Este é o momento do planejamento onde são definidos os elementos principais ou as atividades que deverão ser desempenhadas para a realização do processo de qualificação. A definição de uma estratégia é uma metodologia gerencial que permite estabelecer o caminho que deve ser seguido, resultando num conjunto de informações consolidadas que servirão de referência para a ação proposta.

Para o ProEsQ 2004, por exemplo, a FLACSO, baseou sua estratégia de qualificação de gestores de políticas públicas em sua experiência anterior de cooperação MTE-FLACSO, que pode ser resumida em três fases: (i) formação de formadores por meio de dois programas nacionais de qualificação de gestores de políticas públicas de trabalho (Projetos FORMAP e Replanfor), realizados *in situ* em cada uma das Unidades da Federação; (ii) programas de qualificação com características de Seminários Acadêmicos do Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP), trabalhando em escala reduzida, com até 30 participantes em cada seminário

acadêmico; e (iii) a partir da experiência de onze bem sucedidos seminários acadêmicos do SIP e das demandas de alguns dos estudantes do Sistema Integrado de Pós-Graduação da FLACSO/Brasil – SIP, a possibilidade de ofertar aos estudantes, em nível individual e pessoal, contingente à aprovação no conjunto de 8 seminários acadêmicos, de obtenção do Diplomado Superior em Políticas Públicas de Trabalho (Especialista em PPTR).

A delimitação do conteúdo

A partir da temática geral definida no momento 1, e levando em consideração as características do público-alvo e os objetivos da qualificação que está sendo planejada, a delimitação do conteúdo é de grande relevância, pois permite preencher lacunas formativas e informativas. O conteúdo deve estar estreitamente relacionado aos objetivos estabelecidos, ao perfil dos participantes potenciais e aos resultados que se pretende alcançar. De nada adianta definir um conteúdo amplo e abrangente que não possa ser integralmente trabalhado durante o processo de qualificação ou que não atenda especificamente às necessidades de qualificação do público-alvo selecionado. Neste momento determina-se o conteúdo ou malha curricular que será trabalhado (seqüência lógica de conhecimentos selecionados) e, conseqüentemente, se selecionam os documentos/textos que serão utilizados (preparação da bibliografia de referência).

A Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004, definido seu tema central – a metodologia para a formação local de gestores e multiplicadores da política pública de trabalho e renda, teve definidos como temas centrais¹:

- 1.** conhecimento do perfil dos gestores estratégicos a serem qualificados: instrumentos para estabelecer o perfil e adaptar as propostas pedagógicas;
- 2.** estabelecimento da estratégia para a qualificação local de gestores estratégicos: objetivos, justificativa, metodologia, atividades;
- 3.** estruturação de conteúdos pertinentes;
- 4.** seleção de ferramentas tecnológicas e bibliografia;
- 5.** memória técnica e políticas públicas: registro de processos locais de qualificação de gestores estratégicos.

Para a Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004, pesquisadores/especialistas da FLACSO e representante da SPPE/MTE foram solicitados a preparar textos especialmente voltados aos conteú-

¹ FLACSO/Brasil, 2004.

dos definidos. Estes textos compõem a Parte I deste volume da Coleção PPTR. Os textos de Célia Reis Camargo e de Ricardo Reis (ambos publicados na Parte I deste livro), foram objeto de leitura por parte dos participantes como atividade da fase pré-presencial da Oficina.

No âmbito do Programa Replanfor (VOGEL e YANNOULAS, 2001), em um texto analítico que busca sistematizar parte do material e dos produtos do Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho, implementado pela FLACSO em 1998-1999, nas 27 Unidades da Federação – do qual o autor participou, José Henrique Alcântara de Meireles² apresenta o conteúdo contemplado no Programa.

Conteúdos definidos para o processo de qualificação dos membros das CETs³

José Henrique Alcântara de Meireles

O conceito do Programa, elaborado e executado pela FLACSO/Brasil, teve como marco o Termo de Referência do Planfor⁴, o qual oferece orientações quanto às formas mais apropriadas, temáticas pertinentes e escopo desejável nos processos de qualificação de membros das CETs.

A nossa “encomenda”⁵, em linhas gerais, era a formação/capacitação de atores (membros das CETs) para a gestão de uma PPTR norteada pelos princípios da democratização, participação, descentralização e controle social.

A formação/capacitação, segundo o Termo de Referência, deve permitir a apropriação de (e/ou avanço nos) saberes, os quais podem ser traduzidos em dimensões mais ou menos específicas (posto que imbricadas), quais sejam: conceitual (...), operacional (...) e organizacional (...).

2 MEIRELES, J. H. A. de. Processos de planejamento estadual para elaboração e gestão de políticas públicas. In: YANNOULAS S. (org.) Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado. Brasília: Paralelo 15/FLACSO, 2001, p. 138-139.

Este é um dos três livros que organizam a produção elaborada, apresentada e discutida pelos docentes-pesquisadores da FLACSO/Brasil com os participantes dos processo de formação de gestores de políticas públicas de trabalhos realizados no ano de 2000 (Projeto FORMAP, já com o formato do SIP).

3 Título nosso.

4 Sefor/MTb, Termo de Referência: Programa de qualificação de Comissões Estaduais de Emprego (Planfor), Brasília, 1997.

5 Decorrente das demandas da então Sefor/MTE (atual SPPE/MTE), CODEFAT e Cets.

(...) as temáticas, prioritariamente, devem contemplar, sem prejuízo de outros que possam ser incorporados, aspectos tais como:⁶

- Construção de parcerias;
- Papel do Estado;
- Dinamização, integração e articulação do conjunto da PPTR;
- Foco da demanda atual e potencial do mercado de trabalho, perfil e necessidades da população, perspectivas de empregabilidade;
- Níveis de intervenção, mecanismos, produção e utilização de informações gerenciais, eficiência, eficácia e efetividade social das ações.

Pressuposto fundamental para a formatação dos programas de capacitação é o correto entendimento acerca do papel dos conselheiros. Os membros das CETs não podem ser confundidos com técnicos: a *expertise* a ser desenvolvida é, portanto, a da negociação e decisão na gestão estratégica da PPTR, consoante o caráter deliberativo do colegiado.

Ainda no contexto do Projeto Replanfor (VOGEL e YANNOULAS, 2001), a FLACSO solicitou a colaboradores e consultores a elaboração de textos especialmente para este Programa de Qualificação, versando sobre Política Pública de Trabalho e Renda, Teoria Política e Sociologia do Trabalho⁷. A escolha das temáticas dos módulos destinados à etapa do seminário teve como ponto de partida a necessidade de sistematização de conhecimentos sobre alguns conceitos básicos relacionados à prática das CETs, os textos tinham como objetivo deflagrar sua reflexão. O tratamento adotado foi o da ampla discussão, até mesmo para que se mantenha a devida coerência com a natureza do objeto, ou seja, uma Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR) em construção e, portanto, virtualmente aberta do ponto de vista teórico e operacional à contribuição de todos os segmentos e atores, direta ou indiretamente envolvidos com ela.

Definição geral da metodologia

Já foram definidos, no primeiro tripé, o objetivo, o público-alvo e o tema. Posteriormente foram delimitados e organizados numa malha curricular os conteúdos. Agora é o momento de determinar o tipo de metodologia que será utilizada para a qualificação de gestores de políticas públicas, isto é: detalhar as atividades que serão necessárias/suficientes

6 De qualquer modo, o conteúdo programático deve levar em conta as necessidades específicas dos diferentes colegiados.

7 O capítulo 3, materiais didáticos, apresentará uma síntese do conteúdo de cada um dos textos.

para que os participantes potenciais possam apreender o conteúdo delimitado e possam ser atingidos os objetivos/resultados previstos.

De que maneira será realizado o processo de qualificação? Por meio de seminário, oficina? As atividades serão presenciais e/ou não presenciais? Qual é o número previsto de participantes? De que modo será distribuição o material didático? Quais são os prazos previstos para as etapas do processo de qualificação?

A partir da resposta a estas perguntas, é possível a produção de uma agenda preliminar do evento, já com indicação de local, carga horária prevista, bibliografia de referência e programação geral.

No caso da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores foi composta de três tipos de atividades, com uma carga horária de 200 horas:

- 30 horas presenciais (três dias consecutivos, de trabalho intensivo, durante os quais os participantes, divididos em grupos, elaboraram, de modo detalhado, todas as fases necessárias para a realização de um evento de formação, a saber: as bases para o processo de qualificação, a definição da estratégia geral da qualificação, a programação da qualificação e, a avaliação e registro da experiência);
- as demais horas em fases pré-presencial (leitura de bibliografia, obrigatória, selecionada sobre as temáticas analisadas na fase presencial) e pós-presencial (na qual os participantes realizaram um evento de formação de gestores em seus estados e elaboraram o respectivo relatório de modo individual)⁸.

A programação preliminar da Oficina não é incluída aqui, uma vez que a Programação Definitiva será reproduzida, na íntegra, no Capítulo 3 deste volume da Coleção PPTR.

No âmbito do Projeto Replanfor (VOGEL e YANNOULAS, 2001), a metodologia para a qualificação dos técnicos e técnicas das Secretarias Estaduais de Trabalho⁹ baseou-se na Metodologia FLACSO/UNESCO/MAB para o planejamento e gestão integrada de programas e

8 Ver FLACSO/Brasil, 2004 e Marcela Pronko, "Introdução" a este volume da Coleção PPTR.

9 FAUSTO, A. GARCIA, C. & ACKERMANN, W. (orgs.) Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs) 1999-2002. São Paulo: UNESP/FLACSO, 2001.

Esta publicação, que integra a Coleção PPTR, registra os processos de qualificação realizados pela FLACSO/Brasil nas 27 unidades da federação, junto a técnicos e técnicas das STBs, em 1998. Além do detalhamento sobre a metodologia utilizada e os produtos amadurecidos durante os seminários conceituais e construídos em oficinas de trabalho, o livro reproduz os documentos conceituais e o marco normativo utilizados. Também inclui um balanço geral da qualificação realizada e oferece propostas para a melhoria da atuação dos atores/instâncias envolvidos com as ações da PPTR, principalmente no que diz respeito à qualificação profissional.

projetos, que tem um caráter mais de metodologia de trabalho do que de metodologia teórica (ou especulativa). Assume, para que esta premissa seja concretizada, uma dimensão “participativa” como um procedimento inerente ao planejamento, pressupondo que planos estratégicos, elaborados sob a ótica de participação, têm maiores chances de sucesso para a realização de metas definidas a priori, do que planos normativos.

Nessa medida, sua aplicação implica uma estratégia de operação e uma seqüência lógica de tratamento de caso que, em linhas gerais, podem ser assim descritas:

Estratégia de Operação:

- forma grupal de apreensão e resolução de tarefas de planejamento e gestão;
- inclusão, na medida do possível, de todos os atores envolvidos;
- inclusão, na medida do possível, de atores com perfis interdisciplinares;
- interação co-participativa com outros atores envolvidos no processo em questão.

Seqüência Lógica:

- diagnósticos da situação atual (deficiências, riscos, potencialidades e restrições) e de suas tendências em relação ao projeto;
- identificação e estruturação preliminar dos problemas que constituem a problemática de gestão a ser resolvida;
- análise dos processos atinentes e elaboração do modelo integrado de processamento dos problemas identificados e de suas possíveis soluções;
- definição preliminar das estratégias de ação;
- identificação de atores envolvidos e análise de seus atributos e relações mútuas;
- projeto e programação das estratégias de ação de curto e médio prazos;
- projeto do modelo de monitoração e dos instrumentos/ações para acompanhamento da implementação das estratégias;
- avaliação dos resultados, refinamento dos procedimentos e instrumentos de planejamento e gestão, atualizando a programação”.

Ainda no âmbito do Projeto Replanfor, um dos propósitos do Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho era garantir apoio técnico à elaboração dos Planos Plurianuais de Trabalho 1999/2002 das CETs (VOGEL e YANNOULAS, 2001, p. 7-18). Para

alcançar os propósitos estabelecidos, as atividades programadas, em cada uma das Unidades Federativas, compreendiam dois momentos interligados, quanto ao tema e ao propósito:

um seminário, de caráter conceitual, que visava ampliar – de modo objetivo e concentrado – as informações e a capacidade de formular alternativas para o aperfeiçoamento operacional das respectivas CETs, no âmbito da Política Pública de Trabalho e Renda. Sua finalidade era sistematizar conhecimentos e problematizar ações e estratégias, implicadas na formulação e execução desta política, apresentando e discutindo alguns conceitos básicos, relacionados com a prática desses Conselhos/Comissões. Para tanto, utilizaram-se técnicas de educação de adultos, envolvendo trabalhos em grupo, discussões em plenária, leituras dirigidas e apresentação de textos¹⁰, entre outras;

uma oficina, de caráter eminentemente prático, que visava recolher os conceitos e conclusões dos debates, realizados no momento anterior, aplicando-os, em seguida, na elaboração das minutas dos Planos de Ação das CETs, dos 26 Estados e do Distrito Federal. Tais minutas, devidamente ajustadas, foram, depois, discutidas, em reuniões formais das CETs, com vistas à aprovação de seus Planos de Ação plurianuais. A oficina adotou uma versão compacta da Metodologia FLACSO de Gestão Participativa.

No que se refere ao **Seminário** conceitual, o Programa Nacional de Qualificação de CETs foi ampliado com o intuito de permitir a concatenação da temática (e, portanto, das idéias), no sentido de apresentar a PPTR no contexto da reforma constitucional e gestão social.

O Seminário passou a conter, igualmente, referências explícitas a um subproduto importante: o de propiciar a recuperação da memória institucional, considerando, principalmente, a socialização de novos membros.

A programação preliminar para o Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros ficou assim definida:

Participantes:

- todos os membros das CETs (titulares e suplentes);
- técnicos das Secretarias de Trabalho, principalmente aqueles envolvidos na execução dos Convênios SEFOR e SPES (especificamente no Seminário);
- outros convidados pelas CETs e STbs, principalmente aqueles envolvidos na execução dos referidos Convênios (por exemplo, equipes de avaliação externa dos PEQs, ou representantes de bancos envolvidos com a execução dos programas de crédito).

¹⁰ Ver o Capítulo 3 para uma descrição do conteúdo de cada um dos textos.

Duração:

Até 40 horas, distribuídas de forma flexível, em um período de até 6 dias consecutivos, iniciando numa 2ª feira e terminando no sábado. A descrição seguinte obedece à distribuição recomendada pela coordenação.

Conteúdos do Programa de Qualificação e Distribuição da Carga Horária:

1) Seminário: 22 horas.

- Apresentação: 1 hora.
- Módulo Políticas Públicas de Trabalho e Renda (debate texto), “A construção da Política Pública de Trabalho e Renda” (Carmen Mehedff): 5 horas.
- Módulo Teoria Política (debate texto), “Poder, participação e descentralização nas Políticas Públicas” (Daniel Cano): 2 horas.
- Módulo Sócio-Econômico (debate texto), “Política Social no Brasil: desafios, prioridades e avanços” (Vilmar Faria): 2 horas.
- Módulo Sociologia do Trabalho (debate texto), “Reestruturação produtiva no Brasil” (Elenice Leite): 2 horas.
- Mercado de Trabalho Local (exposição por especialista local): 1 hora.
- Atendimento às Bancadas: 10 horas (a serem distribuídas no conjunto dos dias envolvidos no evento de qualificação).

2) Oficina: 18 horas.

- Definição, pelos conselheiros, dos principais problemas para o desenvolvimento das funções da CET, no período 1999-2002, particularmente para 1999: 5 horas.
- Exame dos Planos Estaduais – Convênios SEFOR e SPES: 1 hora.
- Elaboração e detalhamento de estratégias pertinentes, incorporando projeto de qualificação das CMTs e articulação entre a CET e as CMTs: 4 horas.
- Avaliação das estratégias elaboradas: 3 horas.
- Programação para a minuta de Plano de Ação da CET, no período 1999-2002: 4 horas.
- Avaliação do Programa de Qualificação e Encerramento: 1 hora.

Logística geral do evento de qualificação

Definidos o conteúdo e a metodologia geral para o processo de formação de gestores de políticas públicas, é chegado o momento de definir os recursos necessários para o desenvolvimento das atividades: recursos financeiros, humanos e materiais. Preparar uma previsão preliminar

dos recursos financeiros necessários, busca de local para a realização do evento de capacitação, previsão de material didático necessário, material de consumo, definição preliminar das pessoas que comporão a equipe de coordenação e de apoio do evento, enfim, levantamento de questões de organização e logística do evento.

Para a Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores, com previsão de realização em Brasília, foram previstos como docentes especialistas, pesquisadores e professores da FLACSO/Brasil, que pesquisaram as temáticas do seminário e/ou produziram material didático destinado à formação de atores estratégicos para a formulação, gestão e avaliação da PPTR no período 1999-2003. A bibliografia de referência para a Oficina inclui as publicações da Coleção PPTR diretamente relacionada aos processos de formação de gestores de políticas públicas, temas relacionados à PPTR¹¹, e os textos elaborados especialmente para a Oficina, aqui publicados na Parte I. Também foi prevista intensa utilização de internet: *e-mail* e o Fórum Oficina Instrumental Formação Multiplicadores 2004 em www.flacso.org.br.

No Programa de Qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho (VOGEL e YANNOULAS, 2001, p. 14-15), realizado nas 27 unidades da federação, ficou determinado que cabia aos Presidentes de CETs, juntamente com os Secretários Estaduais de Trabalho, estimular a participação dos membros titulares e suplentes da CET, envidando esforços para garantir, pelo menos a presença de dois membros de cada bancada, sendo indispensável que os mesmos estivessem presentes durante a totalidade do evento. Além destes, foi da maior conveniência a participação dos responsáveis pelos Convênios MTE/Sefor e MTE/SPES assim como outros técnicos interessados da STb, principalmente aqueles envolvidos na programação e execução da Política Estadual de Trabalho e Renda.

No tocante aos preparativos prévios para a bem sucedida realização do evento, solicitou-se aos Secretários Estaduais de Trabalho apoio em termos de infra-estrutura, documentação indispensável, e demais elementos necessários à execução satisfatória do Programa.

No âmbito do Seminário, foi prevista a participação de um especialista local, a ser designado pela CET, em conjunto com a Secretaria, para apresentar o panorama do mercado de trabalho do Estado. Essa palestra deveria ocupar 1 hora, sendo 30 minutos para apresentação e outro tanto para debate. A data e o horário desta intervenção foi ajustada com a equipe de campo da FLACSO, antes da realização do Seminário.

Da mesma forma, durante a Oficina, os participantes deveriam contar, em momento apropriado, com a exposição sintética dos Planos

11 Referências completas são encontradas na Bibliografia Geral deste volume da Coleção PPTR.

Estaduais dos convênios firmados com o MTE/Sefor e MTE/SPES, feita pelos técnicos da STb, responsáveis por cada um deles. Para tanto, a Secretaria deveria organizar um *kit*, incluindo o texto a ser apresentado pelo especialista local e os Planos dos referidos convênios. Este *kit* deveria ser enviado, previamente à semana de capacitação, aos Conselheiros, e à FLACSO.

No tocante à infra-estrutura e demais elementos necessários à boa realização do evento, deviam prever-se dois tipos de espaço:

- Plenária: para, no máximo, 50 pessoas, com um retroprojeter e um quadro negro;
- Trabalhos em grupo: dois locais para, no máximo, 20 pessoas, com dois álbuns seriados (em cada um), marcadores e blocos de papel para uso no álbum seriado.

Finalmente, enfatizou-se a conveniência de contar com um mínimo material de consulta durante o evento. Este material seria:

- Termo de Referência PLANFOR – Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros;
- Relatórios PLANFOR e CGEM (1998);
- Guias de Planejamento PLANFOR e Convênio SPES;
- Orçamento do CODEFAT (1999);
- Indicação de marco normativo.

Foram utilizados modelos fornecidos pela FLACSO para a elaboração dos instrumentos previstos neste momento do planejamento: primeira versão da agenda e bibliografia de referência.

Capítulo 3

Momento 3 do Planejamento: A Programação da Qualificação

O objetivo deste terceiro momento do planejamento da qualificação de gestores de políticas públicas é a definição da programação, por meio de convocatória e seleção de candidatos, da especificação das técnicas que compoem a metodologia previamente definida, e da especificação de recursos efetivamente disponíveis (aprimoramento da logística do evento). Neste momento, toma forma final a programação preliminar trabalhada nos dois momentos anteriores. Trata-se de ajustar a programação preliminar segundo as características dos participantes selecionados e os recursos materiais, financeiros e humanos efetivamente disponíveis, mantendo entretanto o primeiro tripé básico (objetivos, público e tema), bem como as características mais gerais da estratégia geral ou segundo tripé (conteúdos, metodologia e logística). É um processo de construção espiralada, que sempre volta ao início e passa por todos os pontos analisados e trabalhados, confrontando e aprimorando o planejado e sua execução conforme os dados da realidade. Os instrumentos relacionados para adaptação parcial nesse momento 3 do planejamento foram: agenda definitiva e materiais didáticos a serem utilizados, expositores, entre outros aspectos pertinentes.

Pela pertinência, a seguir é apresentada a programação da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004, composta dos seguintes tópicos: cronograma geral da Oficina, objetivos do Seminário, marco institucional, carga horária, créditos, ementa, participantes, docentes previstos, metodologia de trabalho, certificação, bibliografia e fontes documentais de referência e agenda preliminar. Esta programação foi enviada junto à convocatória aos participantes em potencial da Oficina.

Programação da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores

Cronograma geral da Oficina

- Recepção de Candidaturas: até 05 de dezembro de 2004.
- Seleção de Candidatos e Comunicação aos Candidatos Seleccionados: até 06 de dezembro de 2004.
- Etapa Preparatória (Leituras Obrigatórias e Elaboração de Questões para Fase Presencial): período 06 de dezembro a 14 de dezembro de 2004.
- Etapa Presencial Grupal: Brasília, 15 – 17 de dezembro de 2004.
- Etapa Não-Presencial Grupal: elaboração dos trabalhos individuais e participação no Fórum Virtual – Período 17 de dezembro a 18 de fevereiro 2005.
- Segunda Chamada: apresentação de tarefas e trabalhos reformulados ou faltantes – até 04 de março de 2005
- Avaliação de Provas Domiciliares e Comunicação dos Resultados aos Participantes: até 31 de março de 2005.
- Envio de Certificados de Aprovação (correio postal): até 31 março 2005.

Objetivos do Seminário:

- a) Aperfeiçoamento, experimentação e validação de metodologia para a formação de gestores de políticas públicas.
- b) Continuar a necessária qualificação permanente de atores estratégicos da PPTR por intermédio da capacitação em metodologia para a formação de gestores de políticas públicas.

Ambos os objetivos realizar-se-ão no âmbito de uma oficina (aberta a até 30 participantes) de **qualificação avançada de pós-graduação lato sensu** do Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP) da FLACSO/Brasil.

Marco Institucional:

A Oficina será executada no quadro do Convênio DEQ/SPPE/MTE/FAT – FLACSO/Brasil (ProEsQ 2004), e no âmbito Sistema Integrado de Pós-Graduação SIP – FLACSO/Brasil.

Carga horária: 200 horas em total, das quais 30 horas são presenciais (três dias consecutivos, de trabalho intensivo). Data: 15 a 17 de dezembro de 2004.

Créditos: 3 (três) créditos do SIP.

Ementa:

O projeto apresentado ao MTE, e aceito, dita a formação de um conjunto de gestores em PPTR, o que determina a que a oficina esteja dirigida a:

a) discutir a PPTR, sob o ponto de vista da articulação e complementariedade de seus segmentos. (...)

b) reforçar o aprendizado em metodologia específica para a formação de gestores de políticas públicas, cujo enfoque inovador sobre o planejamento e gestão que a inspira surge de uma profunda crítica às concepções tradicionais do planejamento e de uma avaliação dos resultados efetivos obtidos ao longo de várias décadas de operação.

Ao fim das três fases da Oficina, os participantes deverão estar aptos a planejar e executar um evento de capacitação de gestores de políticas públicas, tendo como tema central a PPTR, considerando-se neste contexto as fases preliminares de preparo, a fase presencial propriamente dita e, caso haja necessidade, a fase de avaliação dos participantes.

Participantes:

Nesta nova atividade acadêmica foram selecionados **preferencialmente** os estudantes do SIP que:

a) tenham sido selecionados pelo Conselho Acadêmico de Doutorado e Sistema Integrado de Pós-Graduação (CADSIP) para participar de algum dos seminários acadêmicos do SIP oferecidos no período 1999-2004, conforme requisitos elaborados na oportunidade;

b) integrem o grupo de estudantes que registraram maior aproveitamento, e que ainda não concluíram o Diplomado Superior em Políticas Públicas de Trabalho); e

c) não tenham participado ainda da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores.

Para permitir um trabalho qualitativamente adequado, considera-se imprescindível limitar o número máximo de participantes a trinta pessoas. (...)

A **seleção dos candidatos** (30 vagas e 15 auxílios financeiros) foi realizada no dia 6 de dezembro, atendendo aos seguintes critérios:

i) conforme a necessidade de contar com auxílio financeiro para participar na fase presencial da Oficina, expressa pelo candidato no momento de sua inscrição;

ii) o interesse e disponibilidade da Instituição do candidato para apoiar os estudos (expressa também no ato da inscrição);

iii) a relação de méritos dos candidatos aprovados (quantidade de seminários do SIP aprovados, menções obtidas, desempenho geral); e, finalmente,

iv) uma composição grupal equilibrada em termos de diversidade (gênero, raça, necessidades especiais, região, UF, entre outros aspectos possíveis).

Para garantir a plena participação nos seminários acadêmicos propostos, será condição necessária o acesso dos estudantes aos meios eletrônicos de comunicação (correio eletrônico e internet).

Docentes previstos:

São especialistas, pesquisadores e professores da FLACSO/Brasil, que pesquisaram sobre as temáticas dos seminários e/ou produziram material didático destinado à formação de atores estratégicos para a formulação, gestão e avaliação de PPTR no período 1999-2003.

Os coordenadores da Oficina são Carmen Guimarães Mehedff e Cid Garcia. Outros especialistas da equipe: Ayrton Fausto (diretor da FLACSO/Brasil), Célia Camargo, Clélia Parreira, Ivonio Barros, Marcela Pronko, Ricardo Ribeiro, Rita Zan (coordenadora administrativa) e Silvia Yannoulas (coordenadora do ProEsQ 2004).

Metodologia de trabalho:

O foco privilegiado será a metodologia para a formação local de gestores e gestoras de políticas públicas de trabalho (oficina instrumental de formação de multiplicadores), considerando especialmente:

1. conhecimento do perfil dos gestores estratégicos a serem qualificados: instrumentos para estabelecer o perfil e adaptar as propostas pedagógicas;
2. estabelecimento da estratégia para a qualificação local de gestores estratégicos: objetivos, justificativa, metodologia, atividades;
3. estruturação de conteúdos pertinentes;
4. seleção de ferramentas tecnológicas e bibliografia;
5. memória técnica e políticas públicas: registro de processos locais de qualificação de gestores estratégicos.

Será exigido como requisito para a aprovação da oficina instrumental de formação de multiplicadores como seminário acadêmico do SIP, a realização de um processo local de formação de gestores de políticas públicas, bem como a apresentação e aprovação de um relatório sobre esse processo.

O trabalho na **fase preliminar** consistirá na leitura de bibliografia obrigatória selecionada sobre as temáticas a serem analisadas na fase presencial (que será enviada por *e-mail*, conjuntamente com a comunicação aos candidatos selecionados – dia 6 de dezembro de 2004; e na preparação de, no mínimo, duas questões e para debater com os palestrantes na etapa presencial).

O trabalho na **etapa presencial** (grupala e intensiva), a ser realizado em Brasília entre os dias 15 de 17 de dezembro de 2004, estará

conformado, fundamentalmente, por palestras seguidas de debate grupal e oficinas. Durante a fase presencial da Oficina os participantes, divididos em grupos, elaborarão de modo detalhado, todas as fases necessárias para a realização de um evento de formação de gestores de PPTR. (...)

Na **etapa final, não-presencial e grupal** os participantes deverão participar do Fórum, realizar um evento de formação de gestores em seus estados e elaborar o respectivo relatório de modo individual. (...)

Os relatórios deverão ser encaminhadas aos professores via *e-mail* flacsobr@flacso.org.br, e também enviados à FLACSO/Brasil via correio postal.

O grupo de docentes da FLACSO/Brasil (Carmen Guimarães Mehedff, Cid Garcia, Silvia Yannoulas) avaliará as provas domiciliares, discutirá seus pareceres e definirá a classificação de cada participante, utilizando uma escala de três conceitos: A = aprovado com louvor; B = aprovado; C = reprovado. Quando pertinente, os docentes poderão solicitar ao estudante a reformulação e/ou aprofundamento da prova.

Certificação:

Serão concedidos certificados de presença ou de aprovação de cada seminário acadêmico. A participação/presença pressupõe assistência a no mínimo 80% das atividades presenciais de cada seminário acadêmico. A aprovação pressupõe:

- o desenvolvimento das tarefas da fase preparatória;
- a participação no fórum virtual;
- a assistência a 80% da fase de aulas;
- a entrega e aprovação do trabalho final.

Bibliografia e fontes documentais de referência:

Incluídas na Programação, embora não sejam reproduzidas aqui, a bibliografia e as fontes de referência estão incluídas na Bibliografia Geral deste livro.

Agenda:

Junto à Programação da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004 foi encaminhada a Agenda Preliminar do evento. A Agenda Definitiva está incluída nesta publicação como Anexo I à Parte II.

No âmbito do Projeto Replanfor, as agendas típicas para a qualificação de técnicos e técnicas das STBs para o planejamento dos PEQs 1999-2002, realizado em duas etapas, incluíam, na primeira etapa, um Seminário que tinha por finalidade conduzir a equipe de participantes a uma avaliação específica da formulação e desenvolvimento dos PEQs executados

nos anos anteriores e também uma oficina, com a finalidade de preparar a reunião do CET, que analisaria a minuta do PEQ plurianual 1999-2002 e o respectivo detalhamento para 1999. Na segunda etapa, oficina e reunião da equipe de qualificação profissional da STBs com o CET para análise da minuta do PEQ plurianual 1999-2002 e seu detalhamento para 1999. (FAUSTO, GARCIA e ACKERMANN, 2001, p. 15-21).

Para uma visão geral das programações para os Programas de Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho e de técnicos e técnicas das STBs no âmbito do Projeto Replanfor, recomendamos consultar, respectivamente, VOGEL e YANNOULAS, 2001, p. 12-18 e FAUSTO, GARCIA e ACKERMANN, 2001, p. 15-26.

Material didático:

Neste terceiro momento, quando toma forma final o processo de planejamento do evento de qualificação, também o material didático apropriado deve ser finalizado: textos, apresentações e outros recursos elaborados e reproduzidos para distribuição aos participantes, seja em fase anterior ao evento seja durante a fase presencial.

Durante a Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004 foram apresentados/debatidos os textos “Formação de conselheiros em política pública de trabalho e renda – PPTR”, de Ricardo Ribeiro, “Sistema Público de Emprego: estado atual, perspectivas e horizontes futuros. A visão do Ministério do Trabalho e Emprego”, de Remígio Todeschini, ambos com conteúdos básicos sobre a PPTR, e “A preservação da memória e o acesso ao saber técnico. Fundamentos para a qualificação de gestores da PPTR – Política Pública de Trabalho e Renda”, de Célia Reis Camargo. Foi ainda apresentado o roteiro de apresentação e debate de Ivônio Barros Nunes sobre tecnologias de informação e a formação de gestores de políticas públicas, que deu origem ao texto “A formação permanente de gestores para o fortalecimento da cidadania, por meio da tecnologia”. Estes textos estão publicados na Parte I deste volume da Coleção PPTR.

Inclui-se também entre os textos/slides de apresentação, aqueles preparados por Sílvia Yannoulas sobre o “Resumo Executivo do Diplomado Superior em PPTR” e sobre o Fórum Virtual “Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004” no site da FLACSO/Brasil (www.flacso.org.br) e os slides sobre orientação para elaboração dos trabalhos finais.

O material didático para esta Oficina se complementa com:

- Programação Geral e Agenda da Fase Presencial do Seminário
- Formulário de Inscrição
- Lista de participantes para contato
- Orientações para os trabalhos em grupos

- Lista de contatos no Ministério do Trabalho e Emprego dos responsáveis pelos principais segmentos da PPTR
- Livro de Carmen Guimarães Mehedff, “Trabalho, Renda & Participação Social”. Brasília, Plano/FLACSO/Brasil, 2002
- CD-ROM “Trabalho, Renda & Participação Social”, FLACSO/Brasil, 2002
- Modelos de instrumentos utilizados no planejamento de ações locais de formação de gestores em versão impressa e eletrônica
- Questionário de avaliação da fase presencial da Oficina

A FLACSO construiu, como material didático, um kit para o Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho (Projeto Replanfor), composto, dentre outros materiais, dos Módulos descritos a seguir, e publicados na íntegra em VOGEL e YANNOULAS, 2001: 18-23.¹

Os módulos sobre Política Pública de Trabalho e Renda, Teoria Política e Sociologia do Trabalho foram especialmente elaborados por colaboradores e consultores da FLACSO/Brasil para este Programa de Qualificação. Já no caso do Módulo Socio-Econômico, foi utilizado (mediante autorização formal) um artigo publicado pela Fundação Konrad Adenauer, na Revista Debates (Ano 1998, n.16, “A projeção do Brasil face ao século XXI. Anais do IV Simpósio Brasil-Alemanha”, p. 55-69). Nesta publicação, entretanto, incluímos outro texto de similar conteúdo, traduzido e editado especialmente por nossos colaboradores, o qual se adapta melhor aos propósitos da qualificação de Conselheiros. (...)

Módulo PPTR: A Construção da Política Pública de Trabalho e Renda: Carmen Mehedff

Reúne e sistematiza um universo de informações, até então disponíveis apenas em textos dispersos, repetitivos e de modo fragmentário. Didaticamente estruturado, apresenta, de forma detalhada, todos os instrumentos de PPTR atualmente existentes. Oferece uma visão sistêmica da PPTR, apontando para a necessária, porém árdua tarefa de articulação entre os diversos mecanismos, já prescrita em diretrizes (a exemplo do vínculo entre a Qualificação Profissional, intermediação de mão-de-obra e elevação da escolaridade da PEA, ou entre o Seguro Desemprego e a qualificação e intermediação), mas nem sempre devidamente assimilada, já que, não raro, é tratada burocraticamente por executores e gestores da PPTR.

¹ É recomendável a leitura dos Módulos, na íntegra, em particular o Módulo Teoria Política, por sua complementaridade ao artigo de Ricardo Ribeiro publicado na Parte I deste livro.

Módulo Teoria Política: Poder, Participação e Descentralização nas Políticas Públicas: Daniel Jorge Cano

Convida o colegiado a lançar um olhar reflexivo sobre a sua organicidade e prática. Até aqui, havia-se tratado no kit, enfaticamente, do objeto – a PPTR. Agora é a vez do sujeito, ou melhor, dos sujeitos, como convém ao tripartismo paritário, experiência inédita e ainda pouco consolidada. O caminho para a descentralização e a participação, recém-inaugurado, não será, certamente, amplo, pavimentado e arborizado. Será, mais provavelmente, uma trilha acidentada, com aclives íngremes e declives escorregadios. O autor sugere algumas “picadas” a serem abertas, encarecendo a necessidade de “assumir e potencializar a institucionalidade das CETs e CMTs”. Discute o conceito da colegialidade, a importância da rotatividade, enquanto fator de “oxigenação” do organismo. Adverte para os riscos da cooptação, concentração de poder e manipulação; problematiza o consenso, afirmando que este não se esgota em si mesmo, mas deve resultar em consenso “operante, propositivo e dispositivo” (o que fazer a partir do consenso?). O colegiado renova-se ao desnudar-se falando de suas fragilidades e virtudes.

Módulo Socioeconômico: A Política Social no Brasil: Vilmar Faria

Um diagnóstico do denominado “Desafio Social Brasileiro”, decorrente de um processo histórico de exclusões sociais e problemas contemporâneos. Único texto não elaborado exclusivamente para a qualificação das CETs, cujo tema, pela sua relevância e pertinência, não poderia estar ausente do programa. Naturalmente polêmico, por tratar de questões nem sempre pacíficas e, em várias situações, objeto de contestações viscerais, este texto, que apresenta a visão de uma parte dos atores no governo federal, tem um caráter fundamentalmente deflagrador, suscitando debates acalorados sobre uma agenda em processo. Para a consolidação de uma política social no Brasil, aponta: a) Condições necessárias (entre outras, estabilidade macro-econômica e reforma funcional do Estado); b) Princípios organizadores (entre os quais, descentralização e controle público); e c) Eixos básicos (dentre eles, maior quantidade e qualidade das oportunidades de trabalho e renda e reforma dos serviços sociais básicos públicos).

Módulo Sociologia do Trabalho: Reestruturação Produtiva no Brasil: Elenice M. Leite.

O texto aborda as questões que envolvem a reestruturação produtiva, no Brasil, a partir da história da industrialização e dos seus efeitos sobre o emprego, os mercados e a qualificação do trabalhador. Analisa em que medida a abertura da economia e o avanço tecnológico produziram mudanças em toda a cadeia produtiva e na própria relação capital –

trabalho. O Termo de Referência do CODEFAT indica as habilidades e competências a serem desenvolvidas em um programa de qualificação de conselheiros estaduais e municipais, dentre elas, a compreensão das atuais tendências do mundo do trabalho (globalização, inovação, reestruturação, emprego, desemprego etc.). Detendo-se no fenômeno da reestruturação produtiva e nos “velhos” e “novos” paradigmas do mundo do trabalho, o texto busca repensar a qualificação profissional, diante das recentes e cada vez mais velozes exigências do mercado, as quais demandam uma formação mais abrangente e continuada do trabalhador.”

Para um melhor aproveitamento de textos distribuídos aos participantes de eventos de formação de gestores de políticas públicas, principalmente na fase pré-presencial, é importante a inclusão de perguntas que orientam e ajudam a focalizar a leitura. Por exemplo, os participantes da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004, ao receber confirmação de sua seleção para a Oficina, receberam também textos de leitura obrigatória preliminar, isto é, leitura obrigatória de textos anterior à fase presencial da Oficina (tarefa pré-presencial), com orientações de leitura para cada texto:

- Texto do Prof. Ricardo – Elencar os conceitos e princípios centrais, presentes no texto, reconstituindo a Imagem-Objetivo das políticas públicas de trabalho no Brasil.
- Texto da Profa. Célia – Responder à seguinte pergunta: Quais seriam os documentos e conjuntos informativos que deverão compor a memória técnica da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004?
- “Metodologia” in FAUSTO, GARCIA e ACKERMANN, 2001, p. 13-26.

No Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho (Projeto Replanfor), foram estruturados Guias de Leitura para os Módulos, estruturados com base naqueles aspectos mais trabalhados pelas equipes da FLACSO junto às CETs. Constituem não só um dispositivo importante para orientar a assimilação de textos, como orientação de grande utilidade para aqueles atores estratégicos que não participam diretamente de um programa de qualificação e dos debates aí suscitados.

Como exemplo, incluímos:

Guia de Leitura para o Módulo Teoria Política:
“poder, participação e descentralização nas políticas públicas”²

1. O Colégio: poder, representação e renovação.

1.1. A partir do conceito de colegialidade e do sentido do sistema de rodízio, reflita sobre o papel da presidência (*primus inter pares*), inclusive sobre as distorções que podem surgir no exercício do mandato.

1.2. A representação colegiada, de caráter tripartite e paritário, produz movimentos (demandas) em via de mão dupla. Das representações para o colegiado e deste para as representações. O primeiro movimento poderia estar sujeito a deformações. Quais? O segundo movimento, se bem conduzido, é o caminho para a vital articulação institucional. De que maneira?

1.3. Por que a rotatividade, inerente ao colegiado, é positiva? Como evitar que a rotatividade não implique em descontinuidade?

2. Tripartismo e paridade: o difícil exercício da democracia real.

2.1. Os riscos de cooptação, concentração de poder e manipulação surgem quando se perverte a dinâmica da participação. Como evitá-los? O que fazer para que o tripartismo seja efetivamente paritário?

As seguintes publicações da Coleção PPTR incluem textos elaborados especificamente como material didático para processos de formação de gestores de políticas públicas realizados pela FLACSO/Brasil no período 1998-2003 (apresentadas em ordem cronológica):

FAUSTO, A., GARCIA, C. e ACKERMANN, W. Planejando com Foco na Demanda do Mercado de Trabalho: apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs) 1999-2002. São Paulo: UNESP/FLACSO, 2001.

VOGEL, A. e YANNOULAS, S. Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. São Paulo: UNESP/FLACSO, 2001.

VOGEL, A. (org.) Trabalhando com a Diversidade no Planfor: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais. São Paulo: UNESP/FLACSO, 2001.

² VOGEL e YANNOULAS, 2001, p. 95.

YANNOULAS, S. (org.) Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado. Brasília: Paralelo 15/FLACSO, 2001.

YANNOULAS, S. Atuais Tendências na Educação Profissional. Brasília: Paralelo 15/FLACSO, 2001.

MEHEDFF, C. Trabalho, Renda e Participação Social. Brasília: Plano, 2002.

FAUSTO, A., PRONKO, M. e YANNOULAS, S. C. Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe. Brasília: Abaré/FLACSO, 2003 (2 v.).

MEHEDFF, C. e PRONKO, M. (orgs.) Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho. Brasília: Abaré/FLACSO, 2004.

Capítulo 4

Momento 4 do Planejamento: Avaliação e Registro da Experiência

O objetivo desse quarto momento do planejamento da qualificação de gestores de políticas públicas foi a definição da avaliação do evento planejado e a elaboração/adaptação de instrumento de registro da experiência, com ênfase particular na reflexão sobre a construção de sua memória técnica. Os instrumentos relacionados com esse momento do planejamento, que foram parcialmente adaptados durante a Oficina são os seguintes: questionário de avaliação escrita pelos participantes do evento, roteiro de relatório do conjunto do processo, e modelo para certificação dos participantes do evento, entre outros aspectos pertinentes.

Avaliação de políticas públicas

Em linhas gerais, avaliação é um processo de julgamento que, baseado em informações colhidas e confiáveis, leva a uma tomada de decisão.

“No caso de políticas públicas, avaliar é uma exigência social, uma questão de compromisso com a sociedade, uma fonte de informação e orientação para aplicação de recursos públicos, um retorno aos cidadãos e contribuintes.” (FAUSTO, GARCIA e ACKERMANN, 2001, p. 98). Seu grande alvo é transformar, melhorar, corrigir. Ou seja, aperfeiçoar. Regina Faria¹, no artigo “Avaliação de programas sociais” apresenta uma tipologia e conceitos de avaliação importantes, que merecem destaque neste capítulo.

1 FARIA, R. Avaliação de Programas Sociais, conceituações e abordagens metodológicas. In: YANNOULAS, Sílvia (org.) Atuais Tendências na Educação Profissional. Brasília: Paralelo, 15/FLACSO/Brasil, 2001, p. 193-226.

Este livro da Coleção PPTR organiza a produção elaborada, apresentada e discutida pelos docentes-pesquisadores da FLACSO/Brasil com os participantes dos processos de formação realizados no ano de 2000, no que diz respeito a planejamento e avaliação de políticas públicas, orientações de organismos internacionais em matéria de educação profissional e para os países que compõem o Mercosul, políticas de ensino médio e ensino técnico comparadas, avaliação de programas sociais, entre outros temas relevantes.

A avaliação de diferentes aspectos de um programa social é uma etapa importante do processo de sua implementação, permitindo o conhecimento das dificuldades enfrentadas e das alternativas mobilizadas para solucioná-las. Ao mostrar os caminhos mais adequados para o alcance das metas desejadas, a avaliação é inquestionavelmente um instrumento gerencial que deve ser mobilizado e utilizado para aprimorar o desempenho dos programas.” (...)

Avaliação, em sentido amplo, é uma atividade metodológica que produz e compara dados de desempenho com um conjunto de objetivos hierarquizados; justifica e valida instrumentos e metas e atribui valores ao programa para alcançá-las.

Em sentido específico, levando-se em consideração seu papel, seus fins e o usuário privilegiado de seus resultados, avaliação assume diferentes conotação e conceitos. (...)

A primeira situação contemplada (...) diz respeito à etapa de concepção do programa, quando o público-alvo e suas características ainda não são suficientemente conhecidos dos formuladores. (...) Entre a alternativa de administrar efeitos não antecipados e a possibilidade de minimizá-los, havendo recursos e tempo, é útil avaliar as condições do cenário face à introdução da mudança. Os resultados deste tipo de avaliação ajudam a redirecionar o foco, redefinir o conteúdo, os fluxos de implementação, o montante de recursos e outros fatores, antes de iniciar o programa. Esta avaliação é chamada de **diagnóstico** ou avaliação **ex-ante**.

A segunda situação diz respeito aos aspectos operacionais de implementação de um determinado programa. (...) Acompanhar as etapas de implementação do programa, desde o ponto de vista executivo, tem o propósito de corrigir eventual defasagem entre o plano e sua execução, entre o previsto e o realizado. Avaliar e ajustar a adequação do plano à sua execução ou da execução do plano, dependendo do problema detectado, significa julgar e aprimorar a **eficiência** gerencial. Esse acompanhamento gerencial ou essa pilotagem é o que chamamos de **monitoramento**.

2 Título nosso.

A terceira situação diz respeito à implementação do programa ou ao processo de sua elaboração. (...) esta ação responde ao **papel** da avaliação e tem pelo menos dois objetivos básicos:

- a) averiguar os aspectos do programa que podem ser ou que precisam ser aprimorados;
- b) confirmar os aspectos que funcionam satisfatoriamente em direção aos objetivos propostos.

(...) **Avaliação formativa**, feita enquanto o programa está em uma etapa fluida, ajuda a introduzir as correções necessárias no seu conteúdo, método, foco, procedimentos etc., permitindo avaliar sua **eficácia**.

O quarto tipo de avaliação (...) responde a questões sobre um produto acabado, sobre um programa implementado e o compara com programas concorrentes. Por se tratar de uma avaliação de impacto (ou resultado) entendemos ser necessário o decurso de um certo tempo para aferir corretamente as parcelas de mudança que são, de fato, devidas ao programa. As recomendações resultantes deste tipo de avaliação (...) traduzem julgamento e escolha: qual dos programas atinge melhor, com mais efetividade, as metas ambicionadas. A avaliação da **efetividade** é a que conhecemos como **avaliação somativa**.

O papel da avaliação nos processos de formação de gestores de políticas públicas é de analisar seus resultados e verificar se seus objetivos foram alcançados, ou seja, é uma avaliação formativa. São utilizados três mecanismos de avaliação: (i) avaliação dos participantes com o preenchimento do “Questionário de Avaliação”, cujos dados são posteriormente processados; (ii) avaliação oral, ao final do evento, por parte de participantes e docentes; e (iii) avaliação feita pelos docentes, de acordo com critérios pré-definidos.

Como exemplo de avaliação, incluímos aqui trechos do Relatório da FLACSO/Brasil sobre o impacto da qualificação da fase presencial da Oficina Instrumental de Multiplicadores 2004. (FLACSO/Brasil, 2005).

A Oficina significou, em primeiro lugar, uma contribuição expressiva no sentido de validar uma metodologia, amplamente testada e anteriormente sistematizada, para a formação de gestores de políticas públicas, especialmente, de trabalho. A avaliação, altamente positiva, de estudantes e docentes em relação aos resultados da Oficina confirmam a relevância e a oportunidade de realização da mesma.

Em segundo lugar, o fato de que os três grupos de trabalho escolheram, como temática para a simulação de planejamento, a articulação/integração entre os diversos segmentos da Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda, mostra a importância e a pertinência da temática, assim como a necessidade de fortalecer o sistema tripartite e paritário para a gestão colegiada da PPTR no Brasil. Os participantes visualizaram claramente a necessidade de consolidação e expansão do sistema, para além das PPTRs específicas de cada governo.

Da mesma forma, ficou claro, no decorrer da Oficina, a importância da formação permanente como instrumento para garantir um controle social ativo e informado dessas políticas. Nesse sentido, a Oficina contribuiu duplamente com esse propósito, ao realizar o processo de formação de 18 gestores que, por sua vez, replicarão, na medida das suas possibilidades, a experiência.

Todas as atividades propiciaram a troca de experiências e a discussão em profundidade, fortalecendo a articulação entre atores de diferentes estados, e gerando propostas de continuidade da mesma.

Comentários gerais da equipe docente

Variáveis: Alto/a • Médio/a • Baixo/a

- Receptividade à Equipe Docente: Alta
- Rotatividade dos Participantes: Baixa
- Pontualidade dos Participantes: Alta
- Grau de Leitura Prévia do Material Didático: Médio
- Tratamento Efetivo da PPTR como um todo: Alto
- Grau de Integração entre os participantes: Alto

Avaliação da equipe docente

De uma maneira geral, os professores concordaram que o Seminário cumpriu seus objetivos com larga margem de êxito.

1. Quanto à organização da Oficina

1.1 Contatos preliminares

Apesar do curto tempo do projeto para realizar a ação estratégica 1 e, conseqüentemente, a 2, e da proximidade com as festas de final de ano e a época de férias, os contatos preliminares com os colegas da equipe, estudantes do SIP, STbs, CETs, DRTs, MTE, foram muito positivos. Puderam ser realizados, com objetividade, dentro do tempo previsto e a resposta foi obtida, em geral, também em tempo. Isso se refletiu numa boa participação docente e estudantil.

1.2 Infra-estrutura

Foi considerada por todos como muito adequada tanto no que diz respeito às instalações físicas (salas, localização etc.) quanto aos recursos disponíveis (computadores, data-show, conexão à internet etc.). Nesse sentido, a parceria com a Eletronorte revelou-se muito proveitosa, avaliando-se a conveniência de formalização para o futuro.

1.3 Insumos

A equipe considerou que os insumos elaborados resultaram adequados ao desenvolvimento da Oficina, tendo sido preparados e encaminhados no prazo previsto.

1.4 Seleção dos participantes

Realizou-se sem problemas dentro do previsto. Alguns estudantes do SIP que já tinham participado da Oficina de Multiplicadores, realizada em 2002 (ou de seu complemento em 2003), e que foram oportunamente aprovados, tentaram voltar a participar. Ainda que isso fosse, evidentemente, inviável, demonstra o interesse das pessoas em continuar sua qualificação, assim como a avaliação positiva das ações da FLACSO pelos estudantes.

1.5 Metodologia de trabalho

Segundo a equipe docente, a metodologia foi realizada a contento e bem aceita pelos participantes, que mesmo com tempo exíguo, realizaram as leituras preparatórias à Oficina, como designados, com grande proveito. Quanto à Oficina, a metodologia foi bem dimensionada e proporcionou resultados acima até da expectativa, não só quanto ao entusiasmo dos participantes pela metodologia de trabalho, como também pelos resultados concretos dos trabalhos realizados pelos três grupos nos três dias de Oficina.

1.6 Dificuldades

Apesar de problemas familiares e de saúde de vários membros da equipe docente e dos curtos prazos do projeto, não houve dificuldades significativas para o normal desenvolvimento das atividades previstas.

2. Quanto à dinâmica geral da Oficina

2.1 Qualidade da participação do grupo

Foi considerada muito boa. Os estudantes tiveram ativa participação durante toda a Oficina, demonstrando entusiasmo e disposição para o trabalho proposto. Os resultados dos trabalhos em grupo foram bem definidos e elaborados.

2.2 Formas de atuação da equipe docente

A equipe docente esteve bem entrosada e focada, tanto na temática, quanto na metodologia da Oficina. O trabalho desenvolvido foi altamente colaborativo e coordenado, o que permitiu substituições e adaptações das atividades, em função de imprevistos, sem alterações no resultado obtido.

A partir da avaliação realizada pela equipe docente surgiram algumas sugestões para próximas atividades, elencadas a seguir:

- 1.** Número de participantes: foi avaliado que as atividades de formação realizadas com um número reduzido de participantes, permitem maior participação e oferecem um melhor aproveitamento por parte dos mesmos. Por isso, sugere-se manter essa característica para próximos processos de formação.
- 2.** Duração da fase presencial: verificou-se que a alta carga horária dos processos de formação (10 horas diárias) acaba resultando cansativa para os participantes, conspirando, por vezes, contra a qualidade do trabalho realizado. Sugere-se, para próximos processos, avaliar a possibilidade de estender a fase presencial para quatro dias consecutivos, com melhor distribuição das horas de trabalho por dia.
- 3.** A utilização de simulações de práticas de planejamento revelou-se muito produtiva no sentido de estimular a participação e reflexão sobre os produtos elaborados coletivamente em um contexto próximo da realidade vivida pelos participantes.

Um outro exemplo é encontrado no “Balanço Geral da Qualificação” (VOGEL e YANNOULAS, 2001, p. 173-193), realizado ao término do Programa Nacional de Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho (Projeto Replanfor), a qualificação, como um todo (seminário e oficina) propiciou aos membros das CETs o que foi seguramente a primeira oportunidade de reflexão conjunta e sistemática sobre o seu papel e importância na construção da PPTR. Permitiu-lhes um vislumbre de sua função estratégica na consolidação desta política, articulando as diversas instâncias e atores envolvidos na sua implementação. Mostrou-lhes que se ocupar apenas do PEQ significava apequenar seu papel, abdicando de suas funções mais relevantes.

O seminário propiciou a ampliação – para alguns, o primeiro contato – com as informações sobre o conjunto da PPTR.

O módulo “Políticas Públicas de Trabalho e Renda”, abordou, em detalhe, todos os Programas já existentes, revelando que a PPTR está, literalmente, em processo de construção. A compreensão deste fato exerceu um efeito tranqüilizador, sobre os participantes, amenizando o clima de ansiedade geral.

O módulo “Teoria Política”, elucidou – ao menos para uma parte dos conselheiros – o que é um **colegiado** e, nessa medida, favoreceu a tomada de consciência do seu papel. Na expressão de alguns, “caiu a ficha”.

O módulo “Sociologia do Trabalho” favoreceu uma melhor apreensão do assim chamado “mundo do trabalho”, tal como este tem se configurado, no contexto de universalização da economia de mercado, suscitando discussões bastante produtivas, entre as bancadas.

A Oficina, além de resultar num produto final palpável – a **minuta do Plano de Trabalho do CET**, independente da maior ou menor qualidade e factibilidade desta, constituiu, em última análise, um espaço inédito e propício para o exercício de construção de consenso no âmbito do colegiado.

As avaliações realizadas no final do processo de qualificação invariavelmente fizeram referência a alguns marcos diferenciais, com relação a outros eventos de capacitação dos quais haviam participado. Os eixos que nortearam esse olhar sobre o programa como experiência inovadora foram: a organização e metodologia; os conteúdos e o material didático; os atores e instituições envolvidas, bem como seu produto e impacto.

Para a execução deste programa de qualificação, a FLACSO realizou, em novembro de 1998, uma experiência piloto junto à Comissão Estadual de Emprego do Estado do Rio de Janeiro, com base no qual foram realizados os ajustes necessários na proposta original do Termo de Referência para o Projeto. As avaliações da experiência piloto (feitas pela coordenação do Projeto e pelos participantes), levaram à constatação de um importante subproduto: o de propiciar a recuperação da memória institucional, considerando, especialmente, a socialização de novos membros. (VOGEL e YANNOULAS, 2001, p. 9).

Memória Técnica

Para melhor compreensão da importância da memória institucional e dos mecanismos de sua construção, ver, na Parte I deste livro, o texto de Célia Reis Camargo, elaborado especialmente para a Oficina: “A preservação da memória institucional e o acesso ao saber técnico. Fundamentos para a qualificação de gestores da PPTR”. Segundo Célia, “o termo *memória* é entendido aqui no seu sentido mais amplo: a propriedade de reter informações.”

A memória institucional – os registros documentais produzidos por instituições e entidades, constituem o manancial de onde podem ser recuperadas informações – ações/decisões passadas – como insumo e referencial ao processo de tomada de decisões no momento presente. O exercício de uma gestão participativa pressupõe a construção de uma memória institucional. Os registros documentais servem também de referencial para a capacitação de novos atores na condução de políticas públicas.

A importância da memória técnica na concepção e na implantação de políticas públicas³

Célia Reis Camargo

A expressão memória técnica, no senso comum, significa a reunião de registros e de informações sobre um determinado “know-how”, um “saber fazer”. Nesse sentido, associa-se principalmente aos conhecimentos e recursos gerados para a produção de tecnologias.

A memória técnica é geralmente reunida com a finalidade de apoiar o desenvolvimento desses saberes dos próprios grupos de pessoas que os produziram. Eventualmente acrescenta-se o propósito de transferi-los a outros grupos ou comunidades especializadas.

Esse significado reflete aspectos essenciais que caracterizam a sociedade contemporânea, especialmente no que diz respeito à posição que a tecnologia ocupa e ao papel que o desenvolvimento tecnológico desempenha na vida de todos nós. Não se pode esquecer que é a partir disso e do caráter transnacional das tecnologias de produção e de informação que se estabelecem novos sistemas de dependência, novos mecanismos de divisão internacional do trabalho e, finalmente, novas situações de exclusão social, para aqueles que não têm acesso ou qualificação para o exercício de atividades e funções que implicam a criação de métodos, de processos, ou a gestão de tecnologias.

Por outro lado, compreendida assim, a memória técnica expressa uma separação equivocada entre o que é técnico e o que é científico, entre o técnico e o administrativo, o cultural, o político e assim por diante.

Na verdade, a construção de uma memória técnica é tarefa muito mais ampla. O saber fazer pode referir-se a processos complexos, desenvolvidos no âmbito social, sem estar restrito a conhecimentos específicos de uma técnica ou tecnologia determinada. Este é o caso do Planfor e das experiências inovadoras realizadas no Brasil, como forma de avançar no processo de ajuste social e político às transformações da produção e do mundo do trabalho.

3 CAMARGO, C. R. (org.) *Experiências Inovadoras de educação profissional*: memória em construção de experiências inovadoras na qualificação do trabalhador (1996-1999). São Paulo: UNESP/FLACSO/Brasil, 2002, p. 83-84. Inclui CD-ROM: Cadastro de Experiências de Educação Profissional.

Esta publicação integra a Coleção PPTR e foi elaborada a partir da coleta de experiências inovadoras no âmbito dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs) durante o processo de qualificação dos técnicos das STBs, durante o ano de 1998 (Projeto Replanfor).

O fato é que temos a tendência para acreditar que a implantação de uma política pública não constitui objeto de um trabalho cuidadoso e sistemático de organização de suas informações no sentido de revelar técnicas de trabalho, concepções, metodologias, modos de encarar o corpo social.

No entanto, são exatamente as políticas públicas que, ao serem concebidas e implantadas, revelam as escolhas sociais e as opções políticas que se fizeram para o corpo social. Preservar e organizar a memória técnica do processo de construção e implantação de uma política pública significa estar mantendo como patrimônio a ser utilizado por toda a sociedade a escrita do Estado, feita ou não com a participação da sociedade.

A memória técnica de um evento de formação de gestores de políticas públicas é constituída pelos registros documentais do que foi produzido em sua preparação e execução. Seu resgate servirá de base, fundamentalmente, como apoio administrativo para o desenvolvimento de projetos similares. A seguir, a título de exemplo, o registro do que constitui a memória técnica da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004 (FLACSO/Brasil, 2005).

- Programação Geral do Seminário,
- Convocatória para a Oficina,
- Formulário de Inscrição,
- Lista de candidatos potenciais,
- Lista de candidatos inscritos,
- Lista de candidatos selecionados,
- Lista de docentes,
- Agenda da fase presencial do seminário,
- Lista de participantes para contato,
- Quadro de divisão de grupos,
- Orientações para os trabalhos em grupos,
- Diversas comunicações eletrônicas (correio eletrônico): convocatória, seleção, tarefas preliminares, tarefas pós-presenciais (orientação específica), trabalhos finais recebidos, comentários aos trabalhos finais etc.
- Modelos de instrumentos utilizados no planejamento de ações locais de formação de gestores em versão impressa e eletrônica,
- Lista de certificados de presença outorgados aos concluintes,
- 6 listas de presença (1 por período),

- Certificados de presença (18),
- Lista de acompanhamento dos trabalhos dos concluintes,
- Slides de apresentação de *Remígio Todeschini* sobre “Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda”,
- Lista de contatos no Ministério de Trabalho e Emprego dos responsáveis pelos principais segmentos da Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda,
- Texto de *Ricardo Ribeiro* sobre “Formação de Conselheiros em Políticas Públicas de Trabalho e Renda – PPTR” e slides de apresentação e debate,
- Texto de *Célia Reis Camargo* sobre “A preservação da memória institucional e o acesso ao saber técnico. Fundamentos para a qualificação de gestores das PPTR”,
- “Metodologia” (Capítulo 1) do livro de FAUSTO, Ayrton, GARCIA, Cid & ACKERMANN, Werner (orgs.) “Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos PEQs 1999-2002”. São Paulo: FLACSO/UNESP, 2001,
- Resumo Executivo do Diplomado Superior em PPTR e slides de apresentação,
- Fórum Virtual “Oficina Instrumental Formação Multiplicadores 2004”, no site da FLACSO/Brasil (www.flacso.org.br) e slides de apresentação,
- Roteiro de apresentação e debate de *Ivônio Barros Nunes* sobre “Utilização de Tecnologias da Informação para formação de gestores: limites e perspectivas”,
- Livro de *Carmen Guimarães Mehedff*, “Trabalho, Renda & Participação Social”. Brasília: Plano/FLACSO/Brasil, 2002,
- CD-ROM “Trabalho, Renda & Participação Social”. FLACSO Brasil, 2002,
- Slides sobre orientação para elaboração de trabalhos finais,
- Questionário de avaliação da fase presencial do seminário.

E, finalmente, este livro, que apresenta não só os insumos teóricos que alimentaram a Oficina de Formação de Multiplicadores 2004 (Parte I), como também a sistematização dos momentos de planejamento de um evento de formação de gestores de políticas públicas (Parte II), para isso utilizando tanto a própria experiência da Oficina como algumas experiências anteriores de sistematização publicadas na Coleção PPTR.

Referências Bibliográficas da Parte II

- CAMARGO, C. R. (org.). Experiências inovadoras de educação profissional: memória em construção de experiências inovadoras na qualificação do trabalhador (1996-1999). São Paulo: UNESP/FLACSO, 2002.
- CANO, D. J. Módulo Teoria Política – Poder, participação e descentralização nas políticas públicas. In: VOGEL, A. e YANNOULAS, S. (orgs.) Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. Brasília: UNESP/FLACSO, 2001.
- FARIA, R. Avaliação de Programas Sociais, conceituações e abordagens metodológicas. In: YANNOULAS, S. (org.) Atuais Tendências na Educação Profissional. Brasília: Paralelo15/FLACSO, 2001.
- FAUSTO, A. Apresentação da Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda. In: YANNOULAS, S. C. (org.) Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado. Brasília: Paralelo 15/FLACSO, 2001.
- FAUSTO, A. Apresentação da Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda. In: MEHEDFF, C. G. e PRONKO, M. (orgs.) Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho. Brasília: Abaré/FLACSO, 2004.
- FLACSO/Brasil. Documento Final, Seminário Balanço e Perspectivas da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil. Brasília, 2003.
- FLACSO/Brasil. Projeto Especial de Qualificação, Segunda Versão – ProEsQ 2004-Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP). Brasília, 2004.
- FLACSO/Brasil Relatório: Ação Estratégica Prioritária 2 (AE.2): Fase Presencial da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores – ProEsQ 2004-Sistema Interado de Pós-Graduação (SIP). Brasília, 2005.
- MEHEDFF, C. G. Trabalho, Renda & Participação Social. Brasília: Plano/FLACSO, 2002.
- MEHEDFF, C. G. e PRONKO, M. (orgs.) Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho. Brasília: Abaré/FLACSO, 2004.
- MEIRELES, J. H. A. de. Processo de Planejamento estadual para a elaboração e gestão de políticas públicas de trabalho e renda no Brasil. In: YANNOULAS, S. (org.) Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado. Brasília: Paralelo 15/FLACSO, 2001.

NUNES, I. B. Redes Educativas de Desenvolvimento da Cidadania”. In: MEHEDFF, C. G. e PRONKO, M. (orgs.) Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho. Brasília: Abaré/FLACSO, 2003.

VOGEL, A. e YANNOULAS, S. Introdução. In: VOGEL, A. e YANNOULAS, S. (orgs.) Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. Brasília: UNESP/FLACSO, 2001.

VOGEL, A. e YANNOULAS, S. (orgs.) Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. Brasília: UNESP/FLACSO, 2001.

YANNOULAS, S. (org.) Atuais Tendências na Educação Profissional. Brasília: Paralelo 15/FLACSO, 2001.

YANNOULAS, S. C. (org.) Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado. Brasília: Paralelo 15/FLACSO, 2001.

Anexos da Parte II

Anexo I – Agenda do Evento

Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores

DEQ/SPPE/MTE – FLACSO/Brasil

SIP – FLACSO/Brasil

Apoio: Eletronorte

15 de dezembro de 2004

- 8h** **Primeiro Período:** recepção de participantes e distribuição de material didático e outros
- 8h30** Apresentação geral dos participantes e docentes da Oficina
Apresentação geral da dinâmica da Oficina, Regras de Convivência e professores, abertura do seminário, orientações gerais sobre o conjunto do trabalho (fase presencial da Oficina)
- 10h** Abertura da Fase Presencial da Oficina:
Eden Brasília de Assunção Damasceno, Superintendente de Desenvolvimento e Educação Empresarial da Eletronorte.
Remígio Todeschini, Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego
Ayrton Fausto, Diretor FLACSO/Sede Acadêmica Brasil
- 11h** **Palestra:** Ricardo Ribeiro (FLACSO/Brasil e UNESP) – Formação de Conselheiros em Políticas Públicas de Trabalho
- 12h** Debate – Coordenador Cid Garcia
- 13h** Pausa para almoço
- 14h às 19h** Trabalho em Grupos – Primeiro momento do planejamento – definição dos objetivos do processo de qualificação, justificativa, definição do público alvo e do tema específico da qualificação (2 horas trabalho em grupos, elaborando as questões
1 hora plenária, apresentando o resultado do grupo
1 hora trabalho em grupos, ajustando segundo comentários recebidos na plenária)

16 de dezembro de 2004

- 8h às 13h** Trabalho em Grupos – Segundo momento do planejamento – conteúdo, logística e método (2 horas trabalho em grupos, elaborando as questões
1 hora plenária, apresentando o resultado do grupo
1 hora trabalho em grupos, ajustando segundo comentários recebidos na plenária)

- 13h** Pausa para almoço
- 14h** **Palestra:** Ivônio Barros Nunes (Intertexto – FLACSO/Brasil) – Utilização de ferramentas tecnológicas na formação de gestores de políticas públicas (com ênfase no trabalho)
- 15h** Debate – Coordenadora Carmen Guimarães Mehedff
- 15h30** Silvia Yannoulas: Apresentação do novo portal da FLACSO/Brasil e do fórum virtual específico da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores
- 16h às 19h** Trabalho em grupos – Terceiro momento do planejamento – definição da programação; especificação de recursos (aprimoramento da logística do evento) e metodologia de trabalho
(1 hora trabalho em grupos, elaborando as questões
1 hora plenária, apresentando o resultado do grupo
1 hora trabalho em grupos, ajustando segundo comentários recebidos na plenária)

17 de dezembro de 2004

- 08h às 13h** Trabalho em grupos – Quarto momento do planejamento – definição da avaliação do evento (e dos participantes caso proceda) e elaboração de instrumento de registro da experiência (Compor Memória Técnica da Oficina)
(2 horas trabalho em grupos, elaborando as questões
1 hora plenária, apresentando o resultado do grupo
1 hora trabalho em grupos, ajustando segundo comentários recebidos na plenária)
- 13h** Pausa para Almoço
- 14h às 19h** Trabalho em Grupos: Quinto momento do planejamento: consolidação dos quatro momentos anteriores
(1 hora trabalho em grupos
1 hora plenária final)

Apresentação trabalho pós-presencial.

Ferramenta: Apresentação em *Power Point* das tarefas a serem realizadas.

Avaliação da Oficina pelos participantes (escrita e oral)

Anexo II – Lista de Participantes e Docentes

A) Lista de Participantes

UF	Nome do/a Inscrito/a	Instituição
AL	Antônio Carlos dos Santos	Secretaria Executiva de Economia Solidária Trabalho e Renda Departamento de Ocupação e Renda
AP	Ilka Dias Teixeira	Ministério do Trabalho e Emprego (AP) Núcleo de combate à discriminação ecoando a igualdade
CE	Robson de Oliveira Veras	Secretaria da Agricultura e Pecuária (SEAGRI): Coordenadoria de Integração e Desenvolvimento Territorial
DF	Patrícia R. de Freitas Nunes	Secretaria de Estado do Trabalho Setor: Núcleo de Orientação ao Trabalhador e ao Empregador (NOTE)
ES	João Antonio Guedes	Delegacia Regional do Trabalho (DRT/ES)
ES	José Pedro dos Reis	Delegacia Regional do Trabalho (DRT/ES)
GO	Salmi Candido Damas	Secretaria do Trabalho/Departamento de Assessoria Especial
MA	Maria do Socorro A. Q.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES) Departamento: Conselho Estadual de Trabalho (CONSET)
MG	Agnus Rodrigues da Silva	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE) Departamento: Diretoria de Emprego e Renda
MG	Jane Maria de Fátima C.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE) Departamento: Diretoria de Atendimento ao Trabalhador Sine Belo Horizonte

MG	Sônia Regina Carvalho	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE) Departamento: Diretoria de Emprego e Renda
RN	Jane Martins de L. Nunes	Secretaria do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS) Departamento: Sistema Nacional de Emprego (SINE)
RO	Raimunda dos Santos Aires	Secretaria de Estado da Agricultura, Produção e Desenvolvimento Econômico e Social (SEAPES)
RR	Lenir Rodrigues S. Vera	Defensoria Pública do Estado de Roraima
RR	Maria Conceição de S. E.	Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social (SETRABES) Departamento de Assessoria Técnica
SC	Rolf Decker Sinditherme	
TO	Maria Cristina d'A. M.	Estudante SIP
TO	Maria de Fátima Ribas	Fundação Universidade do Tocantins

B) Membros da Equipe Docentes e Palestrantes

Ayrton Fausto – Diretor, FLACSO/Brasil

Carmen Guimarães Mehedff – Co-coordenadora da Oficina, FLACSO/Brasil

Célia Reis Camargo – FLACSO/Brasil e UNESP

Clélia Parreira – FLACSO/Brasil

Cid Garcia – Co-coordenador da Oficina, FLACSO/Brasil e PLANES

Ivônio Barros Nunes – FLACSO/Brasil e Intertexto

Marcela Pronko – FLACSO/Brasil

Remígio Todeschini – SPPE/MTE

Ricardo Ribeiro – FLACSO/Brasil e UNESP

Silvia Yannoulas – FLACSO/Brasil

Equipe Administrativa:

Rita Zan

Christiani Mussi

Leonildo Leite de Souza

Santiago Farrell

Abreviaturas e Siglas

ABC/MRE – Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNB – Banco do Nordeste

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CBO – Classificação Brasileira de Ocupações

CCPS – Centro Pan-Americano de Planejamento de Saúde

CEE – Comissão Estadual de Emprego

CENDES – Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CET – Conselho Estadual de Trabalho/Comissão Estadual de Trabalho

CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores

CINTERFOR/OIT – Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional da OIT

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CME – Comissão Municipal de Emprego

CMT – Conselho Municipal de Trabalho/Comissão Municipal de Trabalho

CODEFAT – Conselho Deliberativo do FAT

COPPE – Coordenação de Pós-Graduação em Engenharia da UFRJ

CONHABIT – Programa de Concertación del Habitat e Ordenamiento Territorial

CONSET – Conselho Estadual do Trabalho do Estado do Maranhão

CONTAG – Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DEQ – Departamento de Qualificação da SPPE/MTE

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos

DRT – Delegacia Regional de Trabalho

EP – Educação Profissional

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FLACSO – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

FLACSO/Brasil – Sede Acadêmica Brasil da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

FONSET – Fórum dos Secretários de Trabalho dos Estados e do DF

FS – Força Sindical

GAP – Grupo de Apoio Permanente

GTZ – Sociedade Alemã de Cooperação Técnica

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ILPES – Instituto Latino-Americano de Pesquisas Econômicas e Sociais

IFOCS – Inspeção Federal de Obras contra a Seca

IMO – Intermediação de Mão-de-Obra

MAB – Man and Biosphere – Programa da UNESCO para o Meio Ambiente

MSc – Máster in Sciences

MTb – Antiga denominação do MTE

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NID – Núcleo de Informação e Documentação da SPPE/MTE

NIS – Número de Identificação Social (PIS/PASEP)

NIT – Número de Identificação do Trabalhador (Previdência Social)

NOTE – Núcleo de Orientação ao Trabalhador e ao Empregador da Secretaria de Estado do Trabalho do Distrito Federal

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PEA – População Economicamente Ativa: parcela da PIA ocupada ou desempregada.

PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego, elaborada pelo DIEESE e a Fundação SEADE.

PEQ – Plano Estadual de Qualificação Profissional

PIS – Programa de Integração Social

Planfor – Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador

PlanSeQs – Planos Setoriais de Qualificação Social e Profissional

PlanTeQs – Planos Territoriais de Qualificação Social e Profissional

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNPE – Programa Nacional do Primeiro Emprego

PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPTR – Política Pública de Trabalho e Renda

ProEsQs – Projetos Especiais de Qualificação

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROPOSAL – Programa Conjunto sobre Políticas Sociais para a América Latina da CEPAL

QSP – Qualificação Social e Profissional

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

SCM – Sociedade de Crédito ao Microempreendedor

SD – Seguro-Desemprego

SDS – Social Democracia Sindical

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SEAGRI – Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará

SEAPES – Secretaria de Estado da Agricultura, Produção e Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Rondônia

SEDES – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Estado do Maranhão

SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes do Estado de Minas Gerais

SEFOR – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do antigo MTb (antiga denominação do atual Departamento de Qualificação – DEQ – da SPPE/MTE)

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes

SERT – Secretaria Estadual de Relações de Trabalho do Estado de São Paulo

SETAS – Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social de Ceará

SETHAS – Secretaria do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social do Estado do Rio Grande do Norte

SETRABES – Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social do Estado de Roraima

SETRAS – Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social da Bahia

SIGAE – Sistema de Informações Gerenciais sobre Ações de Emprego

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SIP – Sistema Integrado de Pós-Graduação da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil

SPE – Sistema Público de Emprego

SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE

SPES – Secretaria de Políticas de Emprego e Salário do antigo MTb (antiga denominação do atual Departamento de Emprego e Salário da SPPE/MTE)

SUS – Sistema Único de Saúde

STb – Secretaria Estadual de Trabalho

UF – Unidade da Federação (Brasil)

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UNESP – Universidade Estadual de São Paulo

USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

ZOOP – Planejamento Orientado por Objetivos (modelo alemão – adaptação do método Marco Lógico de planejamento)

Balanço e Perspectivas da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil

Autor Coletivo

Apresentação

Este texto, concluído em maio de 2003, foi elaborado com o propósito de subsidiar a atuação conjunta de instituições sindicais e empresariais, instituições executoras e equipes de avaliação externa de políticas públicas de trabalho, Poder Executivo (federal, estadual e municipal), organizações não-governamentais e intergovernamentais, e outras entidades interessadas, no que diz respeito à formulação, gestão e avaliação participativas e colegiadas da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR)¹.

A formação e constante atualização dos quadros dessas instituições são necessárias, pois apesar dos notáveis avanços registrados com relação à constituição e funcionamento do sistema tripartite e paritário no Brasil, este ainda é muito novo, e os atores estratégicos envolvidos precisam de espaços, metodologias e ferramentas específicas para refletir sobre sua função e desempenho (passado e futuro). Este documento visa sistematizar e sintetizar os produtos do trabalho realizado nesse sentido, com o objetivo de colocar as atrizes e os atores estratégicos em contato com um olhar crítico sobre o atuado, e com algumas perspectivas superadoras das dificuldades encontradas, que poderiam ser desenvolvidas nos próximos anos.

1 A expressão **Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR)** é aqui utilizada para referir-se ao conjunto de mecanismos financiados pelo FAT, a partir de 1993: crédito popular, seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, programas de geração de emprego e renda, informações sobre o mercado de trabalho, e qualificação profissional.

Destarte, o principal efeito ou impacto procurado por meio da elaboração e distribuição deste documento é o fortalecimento da PPTR através do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação participativas e colegiadas da mesma. Assim, o documento foi elaborado visando a utilização por sindicalistas, empresários, gestores, avaliadores, ONGs, e demais entidades e atores interessados, como ferramenta para estimular a reflexão e a intervenção social para a transformação das relações de trabalho, promovendo a justiça social.

Os eixos prioritários de análise, considerados para a elaboração do presente documento, foram:

- gestão colegiada da PPTR e qualificação de atores estratégicos;
- articulação interna da PPTR e da PPTR com outras políticas públicas;
- harmonização da PPTR no contexto dos processos de integração supranacional.

Mistura de trabalho acadêmico e ferramenta para construção de políticas públicas, este texto é deliberadamente apresentado em sua forma mais acessível para um conjunto de interessados (atuais e potenciais). Com o objetivo de manter a facilidade e a fluidez na leitura, as fontes documentais e os autores utilizados não estão necessariamente citados em cada parágrafo, mas encontram-se relacionados na bibliografia de referência. Pela qualidade dos textos e fontes documentais, recomendamos sua leitura na íntegra, sendo este documento apenas um referencial da riqueza de informações e análises neles contidas.

A preparação deste documento pressupõe, portanto, uma dívida imensa para com aqueles que colaboraram, direta ou indiretamente, em sua elaboração. Começando pelos autores, individuais ou institucionais, dos textos e documentos de referência utilizados. E, especialmente, para com os participantes e docentes do “Seminário Balanço e Perspectivas da PPTR no Brasil”². Seus comentários e contribuições foram fundamentais para a organização deste texto, sendo a responsabilidade pelas falhas e omissões da Coordenação do Seminário, que o elaborou.

2 O referido seminário foi promovido pela FLACSO com a seguinte organização: a) de 11 a 25 de abril de 2003 uma fase preliminar a distância (leituras e elaboração de questões que deveriam ser trabalhadas na fase seguinte; b) uma fase presencial que aconteceu em Brasília entre os dias 28 a 30 de abril e; c) uma fase pós-presencial onde os estudantes mantiveram intercâmbio entre eles e o corpo docente via WEB, culminando com a realização de uma prova domiciliar.

Sobre a gestão colegiada da Política Pública de Trabalho e Renda³

O princípio da **democratização** tem permeado a organização do Estado brasileiro e é explicitado a partir do art. 1º da Constituição Federal, que define que a República Federativa do Brasil “constitui-se em Estado democrático de Direito”. Diferentes artigos da Constituição Federal definem como diretrizes a **descentralização político-administrativa e a participação popular**⁴. O Estado assume sua insuficiência em responder sozinho às demandas sociais, ainda que reconhecendo-se como imprescindível e insubstituível no que diz respeito às responsabilidades de gestão, financiamento, condução e publicidade das políticas públicas.

Paralelamente, assume-se o compromisso de eliminar, gradativamente, o clientelismo e o assistencialismo das políticas públicas, procurando formular e executar políticas públicas que contribuam ao **desenvolvimento sustentável** (melhoria da qualidade de vida de todas as pessoas, hoje e no futuro). Nesta perspectiva, o Estado, reconhecido como necessário e imprescindível, não é suficiente, devendo-se lançar mão de parcerias e buscar sinergia entre todos os setores – Estado, mercado e sociedade civil – para a promoção do desenvolvimento. Destarte, política pública não mais significaria sinônimo de política governamental, nem o Estado detém o monopólio do público, existindo uma esfera pública não-estatal em expansão (sociedade civil organizada).

Dessa forma, o Estado amplia sua interlocução com a sociedade por meio de suas diferentes formas de organização, instituindo assim um novo modelo de gestão, no qual os agentes e beneficiários das políticas públicas exercem o controle social. Nesse novo contexto, a sociedade civil organizada participa da **formulação, gestão e avaliação das políticas públicas**, com propostas revestidas de caráter transformador diante dos novos paradigmas de proteção social. Na formulação, para garantir que o desenho das políticas responda efetivamente às necessidades e

3 Para esta análise utilizamos os conceitos incluídos em: VOGEL & YANNOULAS (orgs.), Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático. A Qualificação de Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. São Paulo: FLACSO/UNESP, 2001; e YANNOULAS, S. (org.) Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado. Brasília: FLACSO/Paralelo 15, 2001. Os destaques produzidos coletivamente sobre este tema, durante a fase presencial do Seminário, estão incluídos nos anexos.

4 Além da bibliografia de referência utilizada, que discute a utilização do conceito de descentralização, é importante destacar aqui que os processos de descentralização (por exemplo, o PLANFOR no que diz respeito à qualificação profissional) e desconcentração administrativa (por exemplo, INSS) foram objeto de debate no fórum virtual e nas provas domiciliares. Também foi destacada a humanização e transparência das políticas públicas, como consequência da instauração do sistema tripartite e colegiado.

especificidades dos diferentes grupos sociais; e na avaliação para fiscalizar a ação do Estado. Assim, está obrigatoriamente presente a preocupação com a eficiência, a eficácia e a efetividade social das ações de governo, com monitoramento, avaliação, fiscalização e controle por parte da sociedade civil.

O tripartismo não resolve por si só qualquer problema, mas é um importante instrumento de construção de consenso, porque na verdade os interesses dos trabalhadores e os interesses dos empresários foram e serão sempre contraditórios, e isso é assim historicamente. O importante do tripartismo reside, justamente, na construção coletiva das diretrizes da PPTR a partir dessa confrontação de interesses.

Foram introduzidas mudanças fundamentais na arquitetura das instituições de governo, incorporando mecanismos criativos para a participação social na formulação de políticas públicas e no controle dos atos (e recursos) de governo. No caso da PPTR, foi criado em 1990 o FAT. O FAT é formado por contribuições sociais do setor público e do setor privado, incidentes sobre o faturamento das empresas, e, gerenciado em nível federal, pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT).

Os últimos 12 anos da formulação e gestão da PPTR no Brasil têm se caracterizado pelo crescente envolvimento da sociedade civil, principalmente através da deliberação em colegiados tripartites e paritários, compostos por representantes do governo, do empresariado e dos trabalhadores: CODEFAT, no nível federal; Comissões Estaduais de Trabalho (CETs) no nível estadual; e Comissões Municipais de Trabalho (CMTs) no nível municipal.

Assim, a construção da PPTR no Brasil assenta-se atualmente sobre os princípios de democratização, participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros e, fundamentalmente, sobre a integração de atores e instituições, e a articulação de mecanismos e ações.

Alguns participantes do Seminário destacaram, no fórum virtual⁵, os avanços decorrentes da adoção destes princípios num processo de descentralização de largo alcance: “Esse processo tem evoluído apesar das dificuldades inerentes a dois aspectos básicos da realidade do país: a) a dimensão territorial e a diversidade cultural e político-administrativa e b) a existência de um modelo de estado burocrático que conserva ainda, em algumas regiões, características do modelo patrimonialista de gestão. A PPTR envolve a atuação coordenada das três esferas de governo e

5 Embora esse Fórum pela WEB tenha contado com a participação dos estudantes ainda na fase preliminar do seminário, ele teve uma participação mais significativa na fase pós-presencial do seminário.

tem um enorme poder de capilaridade, através da organização, em larga escala do território, do governo, trabalhadores e empregadores em torno das suas ações. Os agentes financeiros dos recursos do FAT têm igualmente grande capilaridade no território, pelo menos é o caso do Banco do Nordeste na região Nordeste do país. Também dá suporte ao avanço da descentralização como um instrumento da ação do estado, a repartição dos recursos (no caso de qualificação) ou a sua disponibilização (no caso do crédito) para os municípios. O modelo ainda permite/oferece meios para a participação em todas as fases da gestão das ações da PPTR, desde o seu planejamento (com definição de prioridades) até avaliação, em nível local”.

O trabalho realizado pela FLACSO/Brasil entre 1998 e 2003, através do Convênio ABC/MRE – SPPE/MTE – FLACSO/Brasil, permitiu constatar que existem **entraves ao funcionamento do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação da PPTR:**

No que diz respeito à **Colegialidade:** tensão entre o poder integrado do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação da PPTR, e o poder republicano (divisão ou repartição de poderes). Durante os seminários realizados a problemática surgiu de diversas maneiras, por exemplo: no tratamento das fraturas e entraves do processo de planejamento pela demanda do mercado de trabalho, e nos debates sobre critérios de distribuição de recursos para a qualificação profissional (e para os demais componentes da PPTR), que questionam assimetrias nas relações entre as instâncias de deliberação e controle dos níveis municipal e estadual, e, especialmente, estadual e nacional. Por outro lado, às complexas deliberações levadas a cabo pelo sistema tripartite e paritário, seguem-se as deliberações no marco do Congresso Nacional, que é finalmente quem aprova a distribuição dos recursos financeiros através da aprovação dos orçamentos, muitas vezes desconsiderando o debate realizado no sistema tripartite. Nesse sentido, vale ressaltar a necessidade de uma maior articulação entre o sistema tripartite e o Congresso Nacional.

No que diz respeito ao **Consenso Operante:** acesso desigual às informações, que determina desiguais condições de participação na deliberação e na tomada de decisões. Continuam os problemas de administração da informação (consolidação, organização, disponibilização, democratização, solicitação, entre outros aspectos). Os atores se perguntam: quem deve assumir esta tarefa? Em qualquer caso, o sistema tripartite e paritário procura agir de uma maneira diferente da habitual, não levando as questões a votação imediata, mas procurando a construção constante do consenso entre as bancadas e os diferentes níveis do sistema (municipal/estadual/federal).

No que diz respeito ao conceito de **coisa pública**: visão restrita da coisa pública, insuficiente compreensão da coisa pública como algo diferente, mais amplo do que o estatal. Um exemplo notável é o problema da constituição de GAPs (grupos de apoio para os conselhos de todos os níveis), sobre o qual os atores se perguntam: quais seriam suas funções, e portanto, qual seria a origem de seu financiamento? Acreditamos que os fundos do FAT poderiam constituir uma das fontes de financiamento, no entanto, não a única, pois as diferentes bancadas poderiam contribuir com recursos financeiros e humanos. Por outro lado, o entendimento da política pública como a política restrita às ações de governo tem implicado, em alguns casos e conforme ressaltado pelos participantes do seminário, num certo tipo de “condição tutelar do governo”, que impede o fortalecimento do sistema tripartite e paritário: “Avançaremos à medida que empresários e trabalhadores se apropriem da importância do papel do conselheiro e se cristalize a consciência do poder de decisão dos conselhos e outros organismos sobre os destinos da Política de Trabalho...”. Uma mudança nessa visão restrita requer um processo cultural de longo alcance, que deverá ser deflagrado pela ação conjunta de diversas instituições (políticas, educativas etc.), e com substrato na constituição de um novo tipo de cidadão, consciente e participativo.

No que diz respeito à **participação social** na definição e gestão das políticas públicas: problemas de representação (formal) e representatividade (real) das instituições e dos conselheiros; pouca visibilidade do potencial político dos espaços para a gestão e participação colegiada. O tripartismo paritário ainda não é plenamente assumido enquanto força centrípeta, de modo a reunir e potencializar ações/habilidades dispersas. Especialmente, seria necessário investir numa difusão maior de informações sobre o que é o sistema tripartite e paritário, e também sobre o conjunto de programas e ações que constituem a PPTR, para que as organizações da sociedade civil possam aproximar-se com suas reivindicações e também com seu apoio e conhecimento, para aprimorar os diferentes mecanismos da PPTR. Nesse sentido, alguns participantes do seminário destacaram a potencialidade oferecida atualmente pela internet e pelas rádios comunitárias para um aumento da democratização da informação e, conseqüentemente, da participação social. Por outro lado, outros participantes assinalaram que a descentralização no controle das contas públicas não avançou na mesma proporção do controle social na formulação da PPTR, o que dificulta o controle da utilização dos recursos financeiros.

No que diz respeito aos **conselhos municipais**: essa temática foi amplamente abordada na fase presencial do seminário, bem como no fórum virtual, pois existem sérios problemas para a constituição e consolidação dos conselhos municipais de diversas áreas das políticas sociais. Muitos

municípios de pequeno porte têm pouca população (ou pouca população mobilizada) e a quantidade de conselhos setoriais de nível municipal se multiplica (de trabalho, da criança e do adolescente, da mulher, de saúde, de educação etc.). Por outro lado, o caso dos conselhos municipais coloca no cenário a necessidade de repensar os mecanismos de participação social desde os municípios, no sentido de articular os conselhos (seja pela via de conselhos regionais que atendam uma política específica, por exemplo trabalho e renda; seja pela via de constituição de conselhos de desenvolvimento local que respondam por um conjunto de políticas sociais). Em todo caso, como foi destacado no debate virtual, capacitação específica, informação e meios de acesso à informação são fatores chave (porém, não suficientes) para aumentar a participação dos atores do nível municipal na definição das políticas públicas.

No que diz respeito à **avaliação de políticas públicas**: dificuldades de entendimento entre os atores envolvidos (conselheiros, técnicos, avaliadores) no que diz respeito à função, lógica operacional (econômica, acadêmica, social, política, entre outras possíveis) e escopo da avaliação. Em muitos casos, as avaliações externas são realizadas por grupos de acadêmicos provenientes da área de educação, com ênfase na preocupação pelas questões pedagógicas (especificamente didáticas), desconhecendo o contexto de dimensão integrante de uma política pública – que deve ser avaliada como tal – no qual as ações estão inseridas.

No que diz respeito às **relações de gênero** no sistema tripartite e paritário, podemos dizer que as mulheres estão sub-representadas, e concentradas basicamente na bancada de governo⁶. Se é preciso trabalhar no preparo dos partidos políticos e sindicatos para o cumprimento de normas que estabelecem cotas, o aumento do número de mulheres envolvidas na vida política e sindical não garante automaticamente uma mudança radical no conteúdo das políticas formuladas e implementadas. Para tanto, também é preciso trabalhar na formação e qualificação de lideranças femininas para cargos de direção, e na própria sensibilização das mulheres (pouco entusiasmadas em participar da política ou contrá-

6 Segundo YANNOULAS, em fevereiro de 1999:

- não se registraram mulheres entre os 9 membros do CODEFAT (na época, três membros por cada bancada; atualmente são 12, porém continua sem registrar presença feminina);
- dos 27 cargos de Presidente de Comissão Estadual de Emprego só 4 eram ocupados por mulheres;
- já entre os Secretários Executivos, a participação feminina era maior: 12 das 27 Secretarias eram ocupadas por mulheres;
- dos quase 800 conselheiros estaduais de trabalho, só 126 eram mulheres (17%) (Ver: YANNOULAS, S. *Políticas Públicas e Relações de Gênero no Mercado de Trabalho*. CFEMEA – FIG/CIDA, Brasília, 2002).

rias à adoção das políticas de cotas nas instâncias sindicais, entendendo que significariam uma proteção indevida em detrimento do esforço pessoal)⁷. Podemos dizer que, apesar das antigas e novas instituições estarem disponíveis, esperando serem utilizadas/apropriadas pelas mulheres, é possível verificar que seu aproveitamento pelos/as interessados/as é ainda embrionário. Um breve levantamento das ações promovidas pelos movimentos organizados de mulheres leva-nos a concluir que: se por um lado cresceu a participação societária através das ONGs que advogam (ou fazem *advocacy*) perante o poder político (especialmente o executivo e o legislativo), pressionando para a consideração dos interesses das mulheres, não houve uma estratégia clara para a apropriação dos antigos e novos espaços de participação democrática (poderes legislativo e executivo; e sistema CODEFAT/CETs/CMTs), espaços estes em que as mulheres organizadas poderiam intervir formalmente no próprio processo de tomada de decisões no que diz respeito à PPTR.

Sobre articulação (interna e com outras políticas públicas) da Política Pública de Trabalho e Renda⁸

O item anterior focalizou os atores estratégicos da PPTR e suas formas de atuação e integração em diversas instâncias, principalmente nos Conselhos de Trabalho. O presente item está vinculado aos produtos da atuação/integração, isto é: as políticas formuladas por esses atores estratégicos nessas instâncias para a gestão colegiada e participativa.

É importante destacar que a implementação e a consolidação de políticas públicas sociais no País é muito recente. Orientados pelos princípios da cidadania estabelecidos na Constituição Federal de 1988, os princípios de participação, descentralização e controle social introduzem o compartilhamento da responsabilidade social entre Estado e sociedade civil, que devem elaborar, em conjunto, as políticas públicas.

As dificuldades para atingir a articulação desejada entre as políticas públicas devem-se principalmente à fragmentação das gestões dos progra-

7 "Mesmo capacitadas, a inserção igualitária das mulheres nos espaços de poder não prescinde de uma mudança cultural e política, que de fato as legitime enquanto autônomas e afeitas ao governo do mundo público. As mulheres negras nas mesmas condições enfrentam o adicional do preconceito racial e, para a maioria das mulheres em situação de pobreza, sem acesso a uma educação continuada e de qualidade, colocam-se barreiras extremas. Neste grupo estão em situação especificamente difícil as trabalhadoras rurais, com um contingente de 18 milhões que sequer dispõe de documentação que lhes identifique como tal". (ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS, Mulheres Negras. Um retrato da discriminação racial no Brasil, Brasília, 2001, p. 50).

8 Essas reflexões deflagradoras estruturam-se em torno às questões colocadas em: MEHEDFF, C. Trabalho, Renda & Participação Social. Brasília: FLACSO/Editora Plano, 2002.

mas sociais e à incipiente interface entre as políticas, em especial as sociais. A seguir, algumas reflexões deflagradoras da análise proposta nesta ocasião:

1) Fragmentação das gestões dos programas sociais: Ocorre em vários níveis. Numa rápida comparação, pode-se dizer que a política econômica tem, em geral, uma linha muito clara, é conduzida com firmeza, permitindo poucos desvios na sua condução. Por outro lado, as políticas sociais, aquelas que deveriam ter como seu foco o combate à pobreza e à desigualdade social, tendem a ser conduzidas setorialmente, de maneira desarticulada e desintegrada, o que impede uma referência efetiva a uma política social.

Os programas sociais, seguindo esse mesmo caminho, são implementados por estruturas burocráticas distintas, executados setorialmente e nas três esferas de governo, sem definição de atribuições e responsabilidades necessárias em cada esfera. Podemos indicar como exemplos as Secretarias Estaduais de Assistência Social que, muitas vezes, não conseguem apontar a demanda de qualificação profissional de cuidadores infantis, cuidadores de idosos e mesmo de idosos, ou seja, demandas da área de Assistência Social, para a área de Trabalho. Ou, no que se refere à PPTR, falta muito para que sejam integradas todas as dimensões dessa Política (trabalho, renda, emprego, informações sobre o mercado de trabalho, qualificação profissional, acesso a crédito e seguro-desemprego).

Esses fatores levam à redução da eficiência e da eficácia dos programas, na medida em que reduzem a possibilidade de melhoria das chances de obtenção ou manutenção de trabalho, das possibilidades de geração ou aumento de renda, de elevação da produtividade, de integração ou reintegração social, enfim, do rompimento do ciclo vicioso da pobreza, da exclusão e da desigualdade.

2) Necessidade de integração da PPTR: No que diz respeito à integração da PPTR, pretende-se que não seja apenas a criação de áreas específicas de trabalho, isoladas. O que se quer construir é um corpo ágil e flexível, descentralizado e participativo, de forma a instituir um Sistema Público de Trabalho e Renda (SPTR), cuja idéia-chave está no trinômio: mobilização + diretrizes básicas + recursos de incentivo para quem sabe, faz, quer, pode fazer intermediação-qualificação-crédito, de modo a garantir a inserção ou re-inserção do trabalhador no mercado (formal ou informal)⁹, de forma direta ou mediada pela realização de programas de

9 No fórum virtual e nas provas finais foram debatidos, especificamente, os problemas de inclusão da informalidade na análise do mercado de trabalho e na formulação de PPTR. Também foi discutido, de maneira articulada, o conceito de "empregabilidade", "no sentido de que é mais importante do que obter um emprego é tornar-se empregável, competitivo e preparado para diversas carreiras e diferentes trabalhos", colocando "sobre os trabalhadores o ônus e a responsabilidade de ser empregável".

qualificação. Isso significa que ninguém fará um curso de qualificação profissional sem perspectiva de trabalho, assim como que cada concluinte de programa de qualificação seja encaminhado a uma chance de ocupação (formal ou informal). Do mesmo modo, cada candidato a posto de trabalho (seja beneficiário ou não de seguro-desemprego) tem o direito de ser encaminhado a um programa de qualificação para melhorar sua chance de inserção no mercado de trabalho.

3) Mecanismos para a integração da PPTR: É necessário um encaminhamento ao mercado de trabalho que tenha relação direta com as oportunidades efetivas de trabalho e geração de renda. Isso significa a intermediação para vagas ofertadas pelas empresas, organizações de formas associativas de produção, apoio para atividades autônomas e outras alternativas de trabalho e geração de renda. Essa integração entre os programas deve ter pelo menos três portas de entrada/saída, com fluxos gradativamente articulados entre si:

agências de educação profissional:

- recebem candidatos à qualificação encaminhados por operadores de seguro-desemprego, do crédito popular ou agências de intermediação, além de clientela própria, diretamente inscrita nos cursos;
- encaminham concluintes ao mercado, diretamente (serviços próprios) ou por meio de agências de intermediação ou operadores de crédito produtivo popular.

operadores do seguro-desemprego e crédito popular:

- recebem candidatos aos benefícios, diretamente ou das agências de educação profissional (nesse caso, os concluintes candidatos a crédito popular);
- encaminham os candidatos recebidos às agências de intermediação e/ou qualificação.

agências/postos de intermediação:

- recebem candidatos a emprego, diretamente ou das agências de educação profissional (ou seja, os concluintes desocupados);
- encaminham os candidatos recebidos às agências de qualificação e crédito produtivo popular.

Torna-se cada vez mais importante integrar, de modo sistêmico, essas ações, objetivando otimizar a aplicação dos recursos do FAT, elevar sua eficiência e eficácia, garantindo também crescente visibilidade à PPTR.

4) Tipos de Conselhos: Para integrar as ações, é necessário começar por articular as instâncias que operam na formulação e implementação de

políticas públicas. Existem conselhos de direitos e conselhos de implementação das políticas públicas. São exemplos de conselhos de direitos os conselhos (ou comissões) nacionais, estaduais e municipais da criança e do adolescente, da mulher, das pessoas portadoras de deficiências, dos idosos. Já os conselhos (ou comissões) nacionais, estaduais e municipais de assistência social, desenvolvimento agrário e agricultura familiar, educação (bolsa-escola, merenda escolar), habitação, saúde, trabalho e renda, trabalho infantil, são colegiados atuantes na implementação das políticas públicas sociais.

5) Necessidade de articulação dos Conselhos: As políticas sociais têm áreas de interseção muito fortes entre si. Sua gestão demanda a execução de ações próprias focadas nos seus respectivos destinatários e a articulação com outras políticas sociais. Daí a necessidade do estabelecimento de comando único do sistema em cada esfera de governo, em função de promover a articulação intersetorial e a gestão de ações próprias, evitando a desarticulação, a dispersão de esforços e a superposição de ações, e potencializando a interlocução com a sociedade. A fragmentação dos programas sociais é excessiva, o que reduz a eficácia, dispersa recursos, gera lacunas e superposição de ações. A interface das políticas sociais e a inter-setorialidade na ação dos conselhos propicia significativos avanços na área social, a saber:

- amplia o universo de atenção para os segmentos excluídos e vulneráveis;
- demanda a execução de ações próprias focadas nos destinatários em articulação com outras políticas públicas;
- evita desarticulação e superposição de ações, facilitando a interlocução com a sociedade;
- racionaliza a participação dos conselheiros, que muitas vezes são as mesmas pessoas em conselhos diferentes nos municípios pequenos;
- garante a construção de políticas públicas efetivas;
- dá condições aos governos de concretização de um bom nível de integração entre as políticas setoriais, cobrindo com eficiência as diferentes demandas sociais.

6) Vias de articulação dos Conselhos: Existem já em curso diversas experiências de articulação entre os conselhos de políticas sociais. Uma maneira é a realização de fóruns, sejam municipais, sejam microrregionais, sejam estaduais e/ou nacionais, dos quais participam os diversos conselhos, organizações governamentais, organizações não-governamentais, universidades, institutos de pesquisa etc. Uma outra maneira é a realização de um cadastramento (e posterior circulação en-

tre os conselheiros), em conjunto com outros conselhos, dos programas sociais executados em sua esfera de atuação. Isso propicia inclusive um cadastramento de instituições além de levantamento de demanda dos serviços oferecidos no âmbito de cada conselho. Alternativamente, os conselhos podem ter acesso, por intermédio dos conselhos específicos, ao cadastramento de populações em situação de pobreza/discriminação social. Por exemplo, os agentes comunitários de saúde fazem o cadastramento das famílias carentes onde são levantados dados de trabalho/ocupação, escolaridade etc. A disponibilidade, por intermédio dos conselhos de saúde, desse tipo de dados, auxilia dos demais conselhos em suas atividades de planejamento.

Com relação aos conselhos de trabalho, por exemplo, a articulação da análise da demanda do mercado de trabalho e das demandas sociais tem sido muito limitada. Muito importante é um trabalho conjunto com os demais conselhos sociais e de direitos (saúde, educação, infância e adolescência, idosos, assistência social etc.) no levantamento da demanda de mercado e da população a ser qualificada. Os demais conselhos já possuem experiência em identificar as populações a serem qualificadas e suas demandas de crédito, ou seja, demandas à PPTR. Os conselhos de trabalho podem, de forma integrada, atender as demandas sociais identificadas. Nenhum colegiado está só, e portanto deve buscar a contribuição dos outros conselhos e de seus interlocutores para a gestão das políticas públicas sob sua responsabilidade.

7) Outras formas de articulação benéficas: A articulação é igualmente importante na gestão de cada política pública. Faz-se necessária uma articulação entre os diversos conselhos em suas esferas de atuação (entre os conselhos de uma mesma esfera de atuação – estadual e municipal), ou seja, uma articulação horizontal. Articulação horizontal é também um mecanismo hábil para a construção de parcerias – uma das atribuições mais importantes dos conselhos e condição necessária à consolidação da PPTR.

Outro tipo de articulação, a articulação vertical, se dá por meio da interlocução e comunicação entre conselhos de diferentes esferas de atuação (entre conselhos municipais e conselhos estaduais, e entre conselhos estaduais e conselhos nacionais ou federais)¹⁰. Existem espaços onde esses dois tipos de articulação podem ser realizados, tais como fóruns e/ou conferências microrregionais, estaduais e nacionais, seminários técnicos, ofi-

¹⁰ A necessidade de aprimorar os mecanismos de intercâmbio e articulação entre os conselhos de diferentes níveis (por exemplo, CODEFAT/CETs/CMTs), foi amplamente debatida na fase presencial do seminário, e também no fórum virtual. Especialmente, foi dado destaque para a necessidade de disseminação e troca de informação entre e para os conselhos municipais.

cinas de capacitação etc. Essas práticas não são fáceis e nem imediatas. Serão realizadas passo a passo, no próprio exercício do novo e ampliado jogo democrático. Exemplos desses espaços são as conferências nacionais de saúde e assistência social, precedidas de conferências municipais/microrregionais e estaduais; seminários nacionais para conselheiros de trabalho, organizados em conjunto pelo MTE e pelo CODEFAT.

8) **Incorporar segmentos da população trabalhadora tradicionalmente excluídos**, entre eles a PEA feminina, tem sido um dos objetivos fundamentais do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação da PPTR no Brasil. No caso das mulheres, a preferência ou foco estaria dado por segmentos específicos de risco social: chefia de família, baixa escolaridade, jovens e trabalhadoras rurais. A análise dos resultados quantitativos alcançados pelo PLANFOR revela um interessante avanço, dado que se registrou uma atenção preferencial às mulheres, inclusive superando as metas inicialmente propostas. Estas metas eram alcançar uma percentagem similar a PEA feminina (~40%) entre as formandas, com um mínimo de participação de 30% segundo os compromissos assumidos junto ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) através de Protocolo específico. Embora seja louvável o fato de terem sido incorporadas, como público-alvo, mulheres indígenas, negras, vendedoras ambulantes, trabalhadoras rurais, empregadas domésticas, o quadro estrutural de precariedade das mulheres brasileiras no que se refere ao mercado de trabalho não permite afirmar que tais grupos venham ter alterada, fundamentalmente, sua situação social e econômica. Para tanto, é necessária a ação conjunta e integrada de diversos mecanismos da PPTR e também de outras políticas de cunho social (fundamentalmente: educação, saúde, previdência e assistência social).

Sobre Harmonização de Políticas Públicas de Trabalho e Renda¹¹

Do ponto de vista normativo, a PPTR atual no Brasil encontra-se orientada por (ou na encruzilhada de) **cinco tipos diferentes de normas**, de acordo com sua origem:

- legislação nacional, elaborada e aprovada através do poder legislativo e implementada pelo Poder Executivo (sistema republicano de governo);

11 O item "Harmonização de PPTR" deste documento está estruturado em torno às questões colocadas por PRONKO, Marcela, "A comparação como ferramenta de conhecimento e os processos de integração supranacional: desafio para as ciências sociais", in: FAUSTO, A., PRONKO, M. & YANNOULAS, S. (orgs.) Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe, FLACSO, no prelo.

- orientações federais do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação participativa e colegiada da PPTR (CODEFAT, e planejamentos decorrentes realizados pelos conselhos estaduais e municipais de trabalho);
- convenções e planos de ação internacionais ratificados pelos governos nacionais (especialmente Nações Unidas e OIT);
- acordos supranacionais alcançados através do sistema MERCOSUL (principalmente Subgrupo de Trabalho 10 do MERCOSUL);
- acordos das negociações coletivas.

Esta situação cria um complexo sistema de superposições, por vezes conflitantes e em certos casos harmoniosas, no conteúdo das normas e na institucionalidade do sistema, que precisa ser especificamente analisado.

Além disto, e como fora destacado pelos participantes do fórum virtual “Balanço e Perspectivas da PPTR no Brasil”, a tarefa de associar ou articular a realidade nacional (composta pelos denominados “27 Brasis”), com a realidade de um novo bloco supranacional que também tem por característica a diversidade, não é tarefa simples. A região compreendida pelo MERCOSUL constitui um grande espaço geográfico (desde a Amazônia até Terra do Fogo), e econômico: o conjunto do Produto Interno Bruto (PIB) dos quatro países reunidos representa pouco mais do 50% do PIB Latino-americano. Os países membros compartilham características fundamentais: história comum, identificações culturais, laços comerciais, um comércio informal de fronteira de grande magnitude, e migrações populacionais históricas (principalmente do Uruguai e Paraguai para Brasil e Argentina). Entre as semelhanças pode ser incluída, também, a experiência das mulheres nos mercados de trabalho, na política, na cultura, na família, entre outros aspectos.

No entanto, também há importantes divergências: superfície geográfica, volume e dinâmica da população, volume e dinâmica da produção, grau de desenvolvimento dos diversos setores da atividade econômica, heterogeneidade da abertura internacional de suas economias, entre outras. Estas divergências influenciam a significação e os objetivos perseguidos por cada um dos quatro países que participam do MERCOSUL, segundo os diversos riscos e benefícios em jogo (expressos pelos atores internos de cada país: governo, organizações sindicais e empresariais, sociedade em geral)¹².

12 Ver: ESPINO, A., El Mercosur y las Mujeres – Una aproximación desde la perspectiva de género a la dimensión social de la integración, in: VOGEL, A. & NASCIMENTO, E. (orgs.), Mulher e Mercosul, v. II. Fortaleza: FLACSO/UNIFEM/BID, 1999, p. 45-58.

Se nos itens anteriores incluímos reflexões sobre a maneira em que se articulam em diferentes níveis os atores estratégicos da PPTR no Brasil, visando a integração das ações dessa política pública, neste item desenvolvemos algumas preocupações que dizem respeito ao marco mais amplo no qual essas questões se inserem: os processos de integração supranacional e os conseqüentes processos de harmonização de PPTRs.

1) O crescente avanço dos processos de integração supranacional na América Latina e no Caribe tem colocado os **esforços de harmonização de políticas públicas na agenda tanto de políticos e gestores quanto de pesquisadores e acadêmicos**. Entretanto, tanto no plano dos acordos concretos, quanto nas discussões e na reflexão sistematizada, observa-se um claro predomínio dos aspectos econômicos e comerciais sobre os aspectos sociais, políticos e culturais, o que reduz o escopo e a profundidade dos processos de integração. Da mesma forma, no caso das PPTRs existe um desenvolvimento desigual no que se refere às diferentes dimensões que a compõem, privilegiando-se algumas áreas (como a qualificação profissional, especialmente o reconhecimento de competências) em detrimento de outras (como o crédito, a intermediação, o seguro-desemprego, a produção de informações sobre o mercado de trabalho). É importante destacar que as formas particulares que assumem os processos de integração delimitam a magnitude e o tipo de distribuição dos custos e benefícios econômicos e sociais resultantes. Por exemplo, o processo de integração supranacional no Cone Sul teve seu início três décadas depois daquele na Europa, a partir das sucessivas aproximações registradas inicialmente entre os novos governos nacionais da Argentina e do Brasil, na segunda metade da década de 80. Em contraposição ao processo europeu, os fatores que impulsionaram a integração supranacional no Cone Sul foram externos e internos, vinculados à globalização da economia (e a concomitante necessidade de melhorar a inserção dos nossos países na economia internacional), e também visando superar os obstáculos ao desenvolvimento econômico dos países membros.

2) Se entendermos a harmonização de políticas públicas ou de macropolíticas nacionais, entre elas a PPTR, como o **esforço por identificar e comparar as políticas setoriais dos diferentes países envolvidos nos processos de integração supranacional**, com o objetivo de torná-las funcionais aos acordos econômicos e políticos assumidos pelas partes, vemos quanto a comparação é importante. Ela nos abre a porta para o reconhecimento da diversidade (nacional/regional/local/institucional/setorial), da apreensão das diferenças. Diversidade e diferenças que constituem pontos de partida não para a estandardização das soluções, mas para a desmistificação dos caminhos únicos, onde harmonizar não significa uniformizar, mas articular, acordar, conciliar, construir

consensos que, homologados internamente pelos países, possam melhorar a qualidade de vida de suas populações: particularmente dos trabalhadores e setores hoje excluídos dos frutos do “desenvolvimento”.

3) Nessa perspectiva, o que se coloca como desafio é pensar a harmonização das políticas públicas, partindo do **respeito à diversidade local/regional/nacional**, mas visando manter e generalizar os níveis mais altos já atingidos na prestação do serviço/benefício proposto, permitindo aos que têm, continuar tendo, e aos que não têm, alcançar cada dia um patamar maior no provimento do mesmo. No caso específico que nos interessa, a questão seria, como integrar/articular os países da América Latina aos benefícios de uma política pública de trabalho e renda que, partindo das necessidades e características próprias de cada contexto (nacional/regional/local), possa progressivamente aportar para um atendimento integrado e de qualidade das necessidades do trabalhador, das empresas e dos governos.

4) No caso específico do processo de integração em pauta – o **Mercosul** – apesar de constituir eminentemente um acordo de livre comércio tendente à criação de um Mercado Comum, já existem algumas tentativas de harmonização de políticas públicas de cunho social. Assinado em março de 1991, o Tratado de Assunção, documento constitutivo do Mercosul, visava a constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Nele, só havia uma referência curta e genérica às conseqüências sociais previsíveis e inevitáveis desse processo, no primeiro parágrafo do Tratado: “Considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de **desarrollo económico con justicia social**”.

5) No entanto, em sucessivas reuniões realizadas pelas autoridades governamentais a partir desse tratado foi sendo colocada a necessidade de incluir entre os temas de tratamento prioritário as **questões sociais, principalmente as relações trabalhistas**, afetadas diretamente pelo processo de integração em curso. Assim, já em dezembro de 1991 foi criado um Subgrupo de Trabalho¹³, o número 11, encarregado de tratar das questões referentes às Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Esse Subgrupo, com participação paritária de empregadores, trabalhadores e governo, funcionou até 1994 quando, através da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, foi criado o Foro Consultivo Econômico Social.

13 Os subgrupos de trabalho são estruturas dependentes do órgão máximo do Mercosul, o Grupo Mercado Comum, cuja finalidade é a análise e tratamento das questões relativas à temática específica asignada ao mesmo.

6) Em 1995 foi reativado o antigo Subgrupo 11, agora renomeado Subgrupo 10, para dar continuidade ao trabalho realizado na análise da dimensão social do processo de integração regional em suas diversas perspectivas institucionais. Como ponto alto do trabalho do mesmo, cabe destacar a assinatura, em 1998, da **Declaração Sociolaboral do Mercosul**.

A “Declaração Sociolaboral do Mercosul”¹⁴, instrumento básico para a harmonização de políticas públicas de trabalho e renda, assinada em 1998, baseia-se na articulação de regulações jurídicas nacionais com vistas à construção de normas internacionais. Entretanto, a pretendida harmonização de políticas implicou, nesse primeiro estágio, o acordo sobre a vigência de uma série de direitos básicos a partir de sua **enunciação genérica**, mas respeitando a regulamentação vigente em cada país. Por exemplo, no que diz respeito à negociação coletiva (ver art. 10). O mesmo mecanismo é utilizado em relação com o direito de greve (art. 11), os direitos dos empregadores (art. 7) e as políticas de proteção aos desempregados (art. 15), entre outros.

Só alguns poucos artigos da declaração apontam para uma **harmonização efetiva de políticas**, como no caso do que foi estabelecido em relação à seguridade social (art. 19). Um caso específico é o dos direitos dos trabalhadores migrantes, que combina o respeito às normas nacionais ao mesmo tempo que avança em direção do estabelecimento de normas comuns.

7) Essa incipiente tendência à efetiva harmonização de normas e políticas revela **importantes entraves** que encontram sua origem em algumas dificuldades concretas (além das diferenças setoriais que não podem ser subestimadas)¹⁵:

- O caráter concreto da diversificação de normas trabalhistas por ramo de atividade, por razões geográficas, até por empresas, inclusive dentro de cada um dos países em tela.

14 A “Declaración Sociolaboral del Mercosur”, assinada no Rio de Janeiro em 10 de dezembro de 1998 pelos presidentes dos Países Membros adota os seguintes princípios e direitos na área do trabalho: a) Direitos individuais: não discriminação, promoção da igualdade, trabalhadores migrantes e fronteiriços, eliminação do trabalho forçado, trabalho infantil e de menores, e direitos dos empregadores. b) Direitos coletivos: liberdade de associação, liberdade sindical, negociação coletiva, greve, promoção e desenvolvimento de procedimentos preventivos e de auto-composição de conflitos. c) Outros temas: diálogo social, fomento do emprego, proteção aos desempregados, formação profissional e desenvolvimento dos recursos humanos, saúde e seguridade no trabalho, inspeção do trabalho e seguridade social. Termina com um capítulo sobre aplicação e seguimento, criando uma Comissão Sociolaboral Regional. Por sua vez, dispõe a revisão da Declaração dois anos depois da sua assinatura.

15 Nesta tensão entre o nacional e a construção de novos marcos inter-nacionais, os diferentes interesses setoriais cumprem um papel de singular importância. A flexibilização das relações trabalhistas tem sido colocada por setores empresariais e até governamentais como um elemento de peso para a elevação da competitividade nacional. Nesse sentido, a harmonização da PPTR pode ser vista por esses atores, em algumas circunstâncias, como um empecilho para a competitividade intra-nacional. Este aspecto revela a tensão permanente que os processos de integração internacional/regional contém, não só por envolver nações diferentes.

- A evolução política, histórica, legislativa e jurisprudencial (entre outros aspectos) específica dos países envolvidos.
- Os diferentes graus de desenvolvimento econômico desses países.
- A existência de um grande desconhecimento recíproco.

Porém, essa diversidade não constitui um obstáculo insolúvel para a integração. Pelo contrário, a integração efetiva só pode realizar-se a partir do reconhecimento e do respeito à diferença, como ponto de partida imprescindível no trabalho em prol da harmonização e/ou aproximação dos sistemas. Essa é, na verdade, a grande contribuição que os estudos comparados podem realizar ao processo de integração em curso e, portanto, constitui, em parte, nosso desafio.

8) Sobre a importância e a **necessidade de ampliar o escopo dos processos de integração em curso enfatizando os aspectos sociais, políticos e culturais cabe uma consideração fundamental**. Não se trata de uma questão de princípio, puramente ideológica. Trata-se de um assunto de estratégia e de tática. Os processos de integração só podem aprofundar-se, e consolidar-se, quando tomam-se um projeto das sociedades envolvidas, um objetivo comum de uma aliança hegemônica integrada pela maioria das populações afetadas. Para que isto ocorra é preciso que os diferentes atores sociais fundamentais participem e contribuam ao processo de integração, nele percebendo a presença de seus interesses e aspirações, assim como o fortalecimento de suas identidades e dos seus direitos, duramente conquistados em suas sociedades nacionais.

Na mesma linha, acreditamos que nunca será ocioso repetir, contra percepções de senso comum persistentes, que o motor – o vetor – que desencadeia e mantém os processos de integração supranacional, é cultural e político, estendendo-se então, inclusive superando resistências às vezes formidáveis de atores afetados, às dimensões comercial e econômica – produtiva e financeira. Foi assim no caso da União Européia. E o mesmo ocorre no caso do MERCOSUL. Neste ponto, também acreditamos que nunca será ocioso repetir, igualmente contra percepções de senso comum persistentes, que o processo denominado como globalização, ou mundialização, implica oportunidades e riscos: culturais, políticos, sociais, além de comerciais e econômicos. Seu impacto sobre as diferentes sociedades depende também, em importante medida, das decisões dos atores nacionais. De novo não se trata de uma questão de princípio, puramente ideológica. Trata-se de um assunto de estratégia e de tática. Não há aqui determinismo absoluto. O desenlace, positivo ou negativo, dependerá das decisões e ações dos atores envolvidos.

9) **Existem graus de liberdade, que podem aumentar** com o aprofundamento do conhecimento científico sobre os processos em

curso e sua disseminação e incorporação pelos atores sociais fundamentais. Ou seja, através de transformações culturais e educacionais, que implicam a formulação, ou atualização, e a articulação de projetos nacionais, sub-regionais, regionais e internacionais. Num contexto marcado pelo conflito, mas também pela cooperação, em que a negociação é uma palavra chave. São portanto decisivos, o nível de informação e de conhecimento, e a habilidade dos negociadores. Cabe sublinhar o papel e a responsabilidade dos meios de comunicação, de seus proprietários e profissionais, nestes processos, enfatizando a importância das iniciativas voltadas para o aperfeiçoamento da formação e informação desses atores.

Aos processos de harmonização internacional de macropolíticas, aplicam-se todas as considerações anteriores. Também é uma questão aberta, dependente dos atores envolvidos, se em casos específicos prevalecerão os parâmetros mais elevados de proteção social, ou os inferiores. A regra é a existência de interesses em conflito, de um leque de alternativas de alianças, que requerem avaliação, negociação e ação. Isto é: implicam a realidade cotidiana do exercício da Democracia. A construção das novas formas de democracia participativa enfrenta as mesmas oportunidades e riscos, visíveis na criação e funcionamento de conselhos, tripartites e paritários, no caso da PPTR no Brasil, e no lento avanço através de conflitos e negociações na direção da descoberta de interesses comuns.

10) Lamentavelmente, **o nível de exposição das mulheres aos impactos negativos derivados da articulação de processos de ajuste estrutural**, reestruturação produtiva e integração supranacional no MERCOSUL tende a ser muito alto, devido a sua significativa participação nos mercados de trabalho, às características desta participação, e ao aumento das tarefas de reprodução social que as mulheres são obrigadas a assumir face a redução dos gastos sociais (principalmente em saúde e educação). Uma maneira de subsidiar a obtenção de benefícios e a diminuição dos possíveis riscos é antecipar-se estrategicamente, garantindo a inclusão da igualdade de oportunidades em todas as políticas públicas nacionais e supranacionais, e paralelamente promovendo mecanismos para que as mulheres participem ativamente do processo de integração.

No caso da inclusão da igualdade de oportunidades nas políticas públicas, a experiência europeia tem demonstrado a importância fundamental das políticas estruturais comunitárias e do princípio do *mainstreaming* para melhorar as perspectivas das mulheres, reduzindo as disparidades existentes entre homens e mulheres na taxa de atividade, no nível de formação, no acesso e promoção no mercado de trabalho e na

participação na tomada de decisões¹⁶. O propósito de uma política pública supranacional desta natureza consistiria em estabelecer patamares básicos ou parâmetros desejáveis de bem-estar a serem alcançados, com adesão e respeito por parte dos países membros do bloco integrado. Uma questão primordial é a harmonização da legislação trabalhista com inclusão do princípio de igualdade de oportunidades, considerando as garantias já conquistadas pelas trabalhadoras dos países membros (isto é: nivelando a legislação por seu aspecto mais favorável).

Todavia, a formulação de políticas sociais supranacionais com incorporação da perspectiva de gênero depende, em grande medida, da participação das mulheres (e particularmente das trabalhadoras) no próprio processo de integração. Talvez o desafio maior seja batalhar no sentido de transformar o próprio processo de integração supranacional num âmbito de promoção por excelência do “empoderamento” dos trabalhadores em geral e das mulheres em particular¹⁷.

Palavras finais

Para concluir defendemos que as dificuldades e entraves eventualmente apontados no que diz respeito à consolidação da PPTR no Brasil, e aos avanços e retrocessos registrados no seu desenvolvimento desde a criação do sistema colegiado e participativo, não significam uma crítica radical ao sistema. Nosso objetivo é o fortalecimento do princípio e da institucionalidade do controle social na formulação, gestão e avaliação – colegiadas e participativas – da PPTR (nos níveis: municipais, estaduais, nacional e comunitários). Neste sentido, a crítica e a proposta de alternativas constituem importantes subsídios para uma ampla reflexão e identificação dos desafios atuais de nossas sociedades, visando avançar, na prática e na estratégia, na luta por uma sociedade (e um mundo) com verdadeira justiça social.

16 *Gender Mainstreaming* ou transversalidade de gênero significa a inclusão da problemática das relações de gênero como princípio transversal integrado, que deveria permear a formulação e a implementação de todas as políticas públicas e planos de ação de governo.

17 empoderamento: provém do inglês *empowerment*. No contexto dos estudos de gênero, refere-se à potencialidade profissional das mulheres, aumentando sua informação, aprimorando suas percepções e trocando idéias e expressando sentimentos. Seu objetivo mais amplo é fortalecer as capacidades, habilidades e disposições para o exercício legítimo do poder.

Bibliografia e Fontes Documentais de Referência:

ABREGÚ, M. y RAMOS, S. (eds.) La sociedad civil frente a las nuevas formas de institucionalidad democrática. CEDES/CELS/Foro de la Sociedad Civil en las Américas, Valentín Alsina, 2000.

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. Mulheres Negras. Um retrato da discriminação racial no Brasil. Brasília, 2001.

CAMARGO, C. R. (org.) Experiências inovadoras de educação profissional: memória em construção de experiências inovadoras na qualificação do trabalhador (1996-1999). São Paulo: FLACSO/UNESP, 2002.

CEPIA. Políticas Sociais Compensatórias no Mercosul. Rio de Janeiro, junho de 1999.

CINTERFOR/OIT. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Formación, Democracia y Ciudadanía, n. 138, Montevideo, enero-marzo de 1997.

CINTERFOR/OIT. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Alianzas estratégicas para la formación, n. 142, Montevideo, enero-abril de 1998.

CINTERFOR/OIT. Papeles de la Oficina Técnica. Formación, trabajo y conocimiento, n. 7, Montevideo, 1999.

CUT/CGT/FORÇA SINDICAL/DIEESE. Mapa das questões de gênero. Perspectivas para a ação sindical frente às transformações no mundo do trabalho. São Paulo, 1999.

DAEREN, L. Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

DIEESE. Equidade de Gênero nas Negociações Coletivas – Pesquisa DIEESE, n. 13, novembro de 1997.

DIEESE. Pesquisa DIEESE – Formação Profissional: um novo espaço de negociação, n. 13. São Paulo, maio de 1998.

FAUSTO, A. (org.) Mulher e Mercosul, v. I. Fortaleza: FLACSO/UNIFEM/BID, 1999.

FAUSTO, A., GARCIA, C. & ACKERMANN, W. (orgs.) Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs) 1999-2002. São Paulo: FLACSO/UNESP, 2001.

FAUSTO, A. & YANNOULAS, S. (orgs.) Anais do Seminário Internacional – Idéias Sociais e Políticas na América Latina e Caribe – Estudos Comparados das PPTRs. Brasília: FLACSO/Intertexto, 2002.

FAUSTO, A., PRONKO, M. & YANNOULAS, S. (orgs.) Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe. Brasília: FLACSO/Brasil – Abaré, 2003.

FIG/CIDA. Gênero no mundo do trabalho. I Encontro de Intercâmbio de Experiências do Fundo de Gênero no Brasil. Brasília, 2000.

Fórum Virtual. Balanço e Perspectivas da PPTR no Brasil, no *site* da FLACSO/Brasil (www.flacso.org.br).

FRANCO, A. de *Carta DLIS 32* (www.aed.org.br).

GIRARD, C. Globalização e Trabalho – Perspectivas de Gênero. Brasília: Projeto CFEMEA, 2002.

IBASE. Democracia Viva – Edição Especial – Geração de emprego e renda. Rio de Janeiro: Editora Segmento, novembro de 1999.

LLORENS, F. A. Desenvolvimento Econômico Local – Caminhos e Desafios para a Construção de uma Nova Agenda Política. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

MEHEDFF, C. G. Trabalho, Renda & Participação Social. Brasília: FLACSO/Editora Plano, 2002.

MTE. Reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil. Brasília, 1999.

OIT/MTb. Seminário Nacional Tripartite sobre Promoção da Igualdade no Emprego. Relatório, Programa de Cooperação Técnica MTb/OIT. Brasília, julho de 1997.

OIT – MTE. Brasil – Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil – Políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília: Editora 34, 1999.

OIT. Informe sobre el Empleo en el Mundo 2001 – La vida en el trabajo en la economía de la información. Ginebra, 2001.

OLIVEIRA, M. A. de (org.) Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil. Campinas: GDF – UNICAMP – SETER, 1998.

STALLINGS, B. & PERES, W. Crescimento, Emprego e Eqüidade – O impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe. Rio de Janeiro: Editora Campos – CEPAL, 2002.

TODESCHINI, R. Nova Gestão do FAT. Folha de S. Paulo, 4/9/2003 (www.e-cliponline.com.br/base/BNDES).

UNICAMP/ABET. Coleção ABET sobre Mercado de Trabalho. São Paulo, 1998.

UNITRABALHO. Universidade, trabalho e trabalhadores, Cadernos UNITRABALHO 1. São Carlos, 1998.

UNITRABALHO. Avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate, Cadernos UNITRABALHO 2. São Carlos/SP, 1999.

VELLOSO, J. P. dos R. & ALBURQUERQUE, R. C. de (coords.) Pobreza, Cidadania e Segurança – Fórum Nacional. Rio de Janeiro: José Olympio Ed., 2000.

VOGEL, A. & NASCIMENTO, E. (orgs.) Mulher e Mercosul, v. II. Fortaleza: FLACSO/UNIFEM/BID, 1999.

VOGEL, A. & YANNOULAS, S. (orgs.) Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. São Paulo: FLACSO – UNESP, 2001.

VOGEL, A. (org.) Trabalhando com a Diversidade no PLANFOR: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais. São Paulo: FLACSO/UNESP, 2001.

YANNOULAS, S. (org.) Atuais Tendências na Educação Profissional. Brasília: FLACSO/Paralelo 15, 2001.

YANNOULAS, S. (org.) Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado. Brasília: FLACSO/Paralelo 15, 2001.

YANNOULAS, S. Políticas Públicas e Relações de Gênero no Mercado de Trabalho. Brasília: CFEMEA – FIG/CIDA, 2002.

Bibliografia Geral

CAMARGO, C. R. (org.) Experiências inovadoras de educação profissional: memória em construção de experiências inovadoras na qualificação do trabalhador (1996-1999). São Paulo: UNESP/FLACSO, 2002.

CEPIA. Políticas Sociais Compensatórias no Mercosul. Rio de Janeiro: junho de 1999.

CINTERFOR/OIT. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Formación, Democracia y Ciudadanía, n. 138. Montevideo, enero-marzo de 1997.

DIEESE. Pesquisa DIEESE – *Formação Profissional: um novo espaço de negociação*. São Paulo, maio de 1998, n. 13.

FARIA, R. Avaliação de programas sociais, conceituações e abordagens metodológicas. In YANNOULAS, S. (org.) *Atuais Tendências na Educação Profissional*. Brasília: Paralelo 15/FLACSO, 2001.

FAUSTO, A., GARCIA, C. & ACKERMANN, W. (orgs.) *Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs) 1999-2002*. São Paulo: UNESP/FLACSO, 2001.

FAUSTO, A. & YANNOULAS, S. (orgs.) *Anais do Seminário Internacional – Idéias Sociais e Políticas na América Latina e Caribe – Estudos Comparados das PPTRs*. Brasília: Intertexto/FLACSO, 2002.

FAUSTO, A., PRONKO, M. & YANNOULAS, S. (orgs.) *Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe*. Brasília: Abaré/FLACSO, 2003.

Fórum Virtual. “Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores”, no site da FLACSO/Brasil (www.flacso.org.br).

FRANCO, A. de. *Cartas DLIS, em especial a 32 e a 41*, (www.aed.org.br).

GIRARD, C. *Globalização e Trabalho – Perspectivas de Gênero*. Brasília: Projeto CFEMEA, 2002.

- IBASE. Democracia Viva – Edição Especial – Geração de emprego e renda. Rio de Janeiro: Segmento, novembro de 1999.
- MEHEDFF, C. G. Trabalho, Renda & Participação Social. Brasília: Plano/FLACSO, 2002.
- MEHEDFF, C. & PRONKO, M. (orgs.) Diálogo Social, Harmonização & Diversidade no Mundo do Trabalho. Brasília: Abaré/FLACSO, 2004.
- MTE. Reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil. Brasília, 1999.
- OIT/MTb. Seminário Nacional Tripartite sobre Promoção da Igualdade no Emprego. Relatório, Programa de Cooperação Técnica.
- MTb/OIT. Brasília, julho de 1997. OLIVEIRA, M. A. de (org.) Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil. Campinas: GDF – UNICAMP – SETER, 1998.
- PAULA, J. de “Desenvolvimento & Gestão Compartilhada”, (http://200.252.248.103/sites/udl/exp_dlis.htm).
- ROSA, S. C. “Temas para reflexão em desenvolvimento local sustentável”, (www.dlis.undp.org.br).
- TODESCHINI, R. Nova Gestão do FAT, Folha de S. Paulo, 4/9/2003 (www.ecliponline.com.br/base/BNDES).
- UNICAMP/ABET. Coleção ABET sobre Mercado de Trabalho. São Paulo, 1998.
- UNITRABALHO. Universidade, trabalho e trabalhadores. São Carlos: Cadernos UNITRABALHO 1, 1998.
- UNITRABALHO. Avaliação do PLANFOR: uma política pública de educação profissional em debate. São Carlos: Cadernos UNITRABALHO 2, 1999.
- VELLOSO, J. P. dos R. & ALBURQUERQUE, R. C. de (coords.) Pobreza, Cidadania e Segurança – Fórum Nacional. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.
- VOGEL, A. & YANNOULAS, S. (orgs.) Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil. São Paulo: UNESP/FLACSO, 2001.
- VOGEL, A. (org.) Trabalhando com a Diversidade no PLANFOR: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais. São Paulo: UNESP/FLACSO, 2001.
- YANNOULAS, S. (org.) Atuais Tendências na Educação Profissional. Brasília: Paralelo 15/FLACSO, 2001.
- YANNOULAS, S. (org.) Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado. Brasília: Paralelo 15/FLACSO, 2001.
- YANNOULAS, S. (org.) A convidada de Pedra. Brasília: Abaré/FLACSO, 2003.



Projeto Gráfico e Edição Final: *Tereza Vitale*

Diagramação e Capa: *Daniel Dino*

SCS • Quadra 6 • Bloco A • Edifício Presidente • Sala 307

CEP: 70327-900 • Brasília-DF • Brasil

Tel.: (61) 321-3363 • Fax: (61) 223-5702

E-mail: diretoria@editorialabare.com.br • diretoria@intertexto.net
